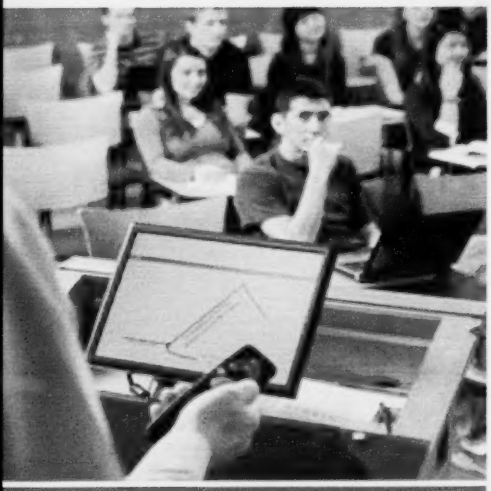


Rapport annuel 2012

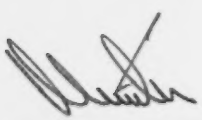
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificateur général, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2012* du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général,



Jim McCarter, FCA

Automne 2012

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport, au prix de 9,00 $, en communiquant avec Publications Ontario au 416 326-5300 ou par interurbain sans frais au 1 800 668-9938. Une version électronique du rapport est accessible à **www.auditor.on.ca**

© 2012, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2617 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-0350-5 (Imprimé, ed. 2012)

ISSN 1911-7086 (En ligne)
ISBN 978-1-4606-0351-2 (PDF, ed. 2012)

Photos en couverture :

en haut à droite : Dick Hemingway Photographs

au milieu à gauche : © Tetra Images/INMAGINE.com

au milieu au centre : © iStockphoto.com/ssuaphoto

en bas à gauche : Bureau du vérificateur général de l'Ontario/ Mariana Green

en bas au centre : © iStockphoto.com/mevens, HooRoo Graphics

Table des matières

Chapitre 1	**Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens**		5
Chapitre 2	**Comptes publics de la province**		32
Chapitre 3	**Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens**		53
	Section 3.01	Programmes de dépistage du cancer	55
	Section 3.02	Poursuites criminelles	76
	Section 3.03	Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète	95
	Section 3.04	Programme Air pur Ontario	123
	Section 3.05	Éducation des élèves autochtones	148
	Section 3.06	Établissements de santé autonomes	170
	Section 3.07	Processus d'examen législatif des budgets des dépenses	195
	Section 3.08	Processus de placement en foyer de soins de longue durée	212
	Section 3.09	Metrolinx – Planification régionale des transports	234
	Section 3.10	Police provinciale de l'Ontario	264
	Section 3.11	Perception des impôts	298
	Section 3.12	Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle	314
	Section 3.13	Services de justice pour la jeunesse	336
Chapitre 4	**Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2010**		368
	Section 4.01	Réglementation des jeux de casino	369
	Section 4.02	Mise en congé des patients hospitalisés	376
	Section 4.03	Bureau des obligations familiales	385
	Section 4.04	Services de soins à domicile	396
	Section 4.05	Services des urgences des hôpitaux	403
	Section 4.06	Gestion des infrastructures des collèges	413
	Section 4.07	Dépenses de stimulation de l'infrastructure	421
	Section 4.08	Société d'évaluation foncière des municipalités	429
	Section 4.09	Élimination et réacheminement des déchets non dangereux	439
	Section 4.10	Don et greffe d'organes et de tissus	450
	Section 4.11	Sécurité dans les écoles	459

Chapitre 5	**Examen de la publicité gouvernementale**	467
Chapitre 6	**Comité permanent des comptes publics**	480
Chapitre 7	**Bureau du vérificateur général de l'Ontario**	483
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**	511
Annexe 2	**Sociétés relevant de la Couronne**	513
Annexe 3	**Arrêtés du Conseil du Trésor**	515

Chapitre 1

Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens

Aperçu

DES CHOIX BUDGÉTAIRES DIFFICILES

L'Ontario n'est pas seul à devoir surmonter des défis difficiles pour remettre les finances publiques à flot. En Ontario, comme ce fut le cas dans beaucoup d'autres administrations, la récente récession mondiale a fait en sorte que les dépenses ont dépassé de beaucoup les revenus. Or, on peut comparer la situation de la province à celle d'un ménage qui vit bien au-dessus de ses moyens en recourant à l'emprunt, et un tel mode de fonctionnement ne peut durer indéfiniment. Le gouvernement de l'Ontario en est tout à fait conscient, ce qui a amené le ministre des Finances à déclarer dans le Budget 2011 : « Pour surmonter ce défi, le gouvernement doit s'appliquer à réduire le déficit. »

Compte tenu du contexte financier problématique, la réalisation de progrès notables vers la réduction du déficit s'avèrera difficile. C'est la raison pour laquelle, dans beaucoup des vérifications de l'optimisation des ressources de cette année, nous avons accordé une attention particulière aux gains d'efficience et aux économies. Nos constatations à cet égard sont résumées ci-après.

Poursuites criminelles

Les procureurs de la Couronne de la Division du droit criminel du ministère du Procureur général sont chargés de donner suite aux accusations criminelles déposées par les forces policières de l'Ontario. Le nombre de procureurs de la Couronne a plus que doublé ces 20 dernières années, même si le nombre d'accusations criminelles traitées chaque année est demeuré relativement stable. En tenant compte de la complexification de l'environnement juridique actuel, la Division doit déterminer le nombre de procureurs de la Couronne requis à chaque bureau régional, ainsi que faire une utilisation plus judicieuse de l'information dont elle dispose sur la charge de travail relative, l'efficience et l'efficacité des procureurs.

Stratégie de gestion du diabète

Le nombre de diabétiques en Ontario a plus que doublé entre 2000 et 2010, passant de 546 000 à 1,2 million, et devrait atteindre 1,9 million d'ici 2020. Le diabète de type 1, qui englobe 10 % des cas, ne peut être évité; cependant, le diabète de type 2, qui regroupe la tranche restante de 90 %, est évitable dans une large mesure grâce à des modifications du mode de vie, comme l'adoption de saines habitudes alimentaires et la pratique

d'activités physiques. En 2008, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a établi une stratégie de gestion du diabète qui est échelonnée sur quatre ans et dont le coût est de 741 millions de dollars. Selon nos observations, la stratégie a donné jusqu'ici des résultats mitigés; en effet, la disponibilité des soins aux diabétiques s'est sans aucun doute améliorée, mais de nombreux services étaient sous-utilisés et, dans certains cas, faisaient double emploi. Par ailleurs, nous avons constaté que 97 % du financement était destiné au traitement des personnes déjà atteintes du diabète, ce qui laissait seulement 3 % pour les initiatives de prévention.

Établissements de santé autonomes

L'Ontario compte quelque 800 établissements de santé autonomes appartenant à des propriétaires exploitants indépendants, et dont la moitié environ appartiennent entièrement ou majoritairement à des médecins. Ces établissements offrent principalement des services de diagnostic (par exemple, des radiographies, des échographies et des tomodensitogrammes). Nous avons proposé que le Ministère examine les frais d'établissement pour relever les tendances inhabituelles en matière de facturation et qu'il détermine si les frais d'établissement payés sont appropriés au regard des coûts réels de la prestation des services. Nous avons également noté qu'en 2009, l'Association canadienne des radiologistes avait souligné que jusqu'à 30 % des tomodensitogrammes et autres types d'examens d'imagerie au Canada ne fournissent aucun renseignement utile ou qu'ils sont inappropriés. Selon l'estimation du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, il est probable qu'environ 20 % des frais d'établissement qui lui sont facturés soient inappropriés.

Processus de placement en foyer de soins de longue durée

Beaucoup de personnes sont hospitalisées durant une période plus longue que nécessaire sur le plan médical en attendant que des lits se libèrent dans des foyers de soins de longue durée. Cela est préjudiciable à la santé des patients, est plus onéreux que les solutions de rechange axées sur les soins communautaires, telles que les soins à domicile ou le placement dans des foyers de soins de longue durée, et limite la disponibilité des lits d'hôpitaux pour d'autres patients ayant des besoins plus complexes en soins de santé. Pourtant, 19 % des personnes attendant à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de soins de longue durée avaient présenté une demande d'admission à un seul foyer, même si celui-ci pouvait avoir une longue liste d'attente.

Metrolinx – Planification régionale des transports

Metrolinx est un organisme du gouvernement de l'Ontario chargé de l'aménagement, sur 25 ans et à un coût estimatif de 50 milliards de dollars, d'un réseau de transport intégré dans la région du grand Toronto et de Hamilton. Il est ressorti de notre examen de plusieurs grands projets coûtant des centaines de millions de dollars que Metrolinx doit renforcer ses processus d'investissement dans l'infrastructure, d'approvisionnement et de contrôle des coûts.

Police provinciale de l'Ontario

Au cours des deux dernières décennies, les taux de criminalité au Canada ont chuté de plus de 40 %, et l'Ontario a suivi cette tendance. Par ailleurs, les accidents graves de la route ont diminué ces dernières années, et le nombre d'appels de service auxquels la Police provinciale de l'Ontario (OPP) a répondu est demeuré stable depuis notre dernière vérification de l'OPP en 2005. Cependant, les dépenses de l'OPP (à l'exclusion des sommes recouvrées au titre des services de police fournis aux municipalités) ont augmenté de 27 % au cours des cinq dernières années, en raison de l'embauche d'un plus grand nombre d'agents, des augmentations salariales dépassant le taux d'inflation, et de

l'omission de tirer pleinement parti des possibilités d'économies que nous avions précédemment relevées. Nous avons constaté que l'OPP pourrait réduire ses coûts de fonctionnement en améliorant ses pratiques de déploiement et en exerçant un meilleur contrôle des heures supplémentaires.

Perception des impôts

La majeure partie des impôts dus à la province sont versés volontairement, mais certains ne le sont pas, et la Direction de la perception du ministère des Finances est chargée de percevoir la plupart des impôts impayés. La Direction croit qu'elle pourrait devoir radier une tranche d'environ 1,4 des 2,46 milliards de dollars en impôts dus à la province qu'elle était chargée de percevoir au 31 mars 2012. Bien que la Direction ait amélioré dans une certaine mesure ses processus de perception des impôts au cours des dernières années, nous avons constaté que, souvent, elle ne prenait pas les mesures de perception requises en temps opportun, et qu'elle n'utilisait pas toutes les stratégies à sa disposition pour maximiser la perception des impôts impayés.

Services de justice pour la jeunesse

Le programme de services de justice pour la jeunesse du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fournit des programmes et services communautaires et de garde, et ce, principalement aux jeunes de 12 à 17 ans qui attendent leur procès ou qui ont été trouvés coupables d'une infraction criminelle par le tribunal. De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses du programme ont augmenté de 25 % à 30 %, alors que le nombre de jeunes servis a progressé de seulement 4 %. En outre, bien que la population de jeunes dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère ait diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, le nombre d'agents des services aux jeunes dans ces établissements a, quant à lui, fait un bond de 50 %.

AMÉLIORATION DES SERVICES AU PUBLIC

Afin de gérer la situation financière actuelle de l'Ontario, il est essentiel de fournir les services publics de la manière la plus économique possible, mais il importe tout autant de s'assurer que le public obtient le niveau de service le plus élevé possible en contrepartie des fonds octroyés. Nous nous sommes donc particulièrement attardés à la prestation des services – le niveau de service offert et les processus utilisés aux fins de la fourniture des services – dans certaines de nos vérifications. Nos observations à ce sujet sont résumées ci-après.

Programmes de dépistage du cancer

La détection rapide de certains types de cancer peut avoir une incidence importante sur les taux de mortalité. Action Cancer Ontario (ACO) est l'organisme provincial chargé de coordonner et de superviser la prestation des services de dépistage du cancer. Notre vérification visait à déterminer si ACO s'appuyait sur des preuves cliniques reconnues pour déterminer les types de cancers qui justifiaient le recours à des programmes de dépistage formels, et à évaluer la mesure dans laquelle ACO parvenait à atteindre des taux élevés de participation aux programmes de dépistage. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'ACO avait mis en oeuvre certains bons processus, mais qu'il avait de la difficulté à atteindre les cibles établies en matière de taux de participation, particulièrement pour les segments de population jugés à risque pour certains types de cancer.

Programme Air pur Ontario

Air pur Ontario, un programme obligatoire de contrôle des émissions des véhicules, a été mis en place en 1999. Les émissions produites par les véhicules ont considérablement diminué depuis et ne font plus partie des principales sources internes de smog en Ontario. Bien que cette situation soit

en partie attribuable au programme Air pur, les nouveaux véhicules dotés de systèmes améliorés de réduction des émissions et soumis à des exigences plus strictes en matière de carburant propre ont joué un rôle plus important dans la diminution globale des émissions des véhicules. Nous avons invité le Ministère à faire en sorte que les futurs décideurs disposent de renseignements à jour sur la rentabilité du programme et son incidence sur la réduction du smog, surtout à l'extérieur des grandes villes de l'Ontario et par rapport aux initiatives prises par d'autres provinces et par le gouvernement fédéral. Ils pourront ainsi s'assurer que le programme continue d'offrir une bonne valeur par rapport aux frais supportés par les propriétaires de véhicules.

Éducation des élèves autochtones

De nombreux élèves autochtones sont aux prises avec des difficultés – comme la pauvreté, des logements insalubres, une mauvaise nutrition et des perspectives minimales d'emploi dans leur collectivité – qui influent sur leur rendement scolaire. Il y a un écart important dans le pourcentage de diplômés du secondaire entre les Ontariens et Ontariennes en général et les Autochtones adultes. Il y a six ans, le ministère de l'Éducation a fait de la réduction de cet écart l'une de ses priorités, et il a élaboré un bon cadre pour orienter l'établissement de programmes de soutien et suivre les progrès réalisés vers la réduction de l'écart. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas adéquatement surveillé la mise en oeuvre du cadre par les conseils scolaires locaux et qu'il n'avait pas formellement évalué si des progrès avaient été réalisés dans la réduction de l'écart en matière de rendement scolaire. Les renseignements que nous avons examinés semblent indiquer que peu de progrès réels ont été réalisés jusqu'ici.

Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle

Du point de vue du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, une université a pour mandat principal de fournir un enseignement de bonne qualité aux étudiants et de les préparer à accéder au marché du travail. Nous croyons que les étudiants, leurs parents et le grand public seraient d'accord avec le Ministère. Par conséquent, nous avons examiné les processus que trois universités avaient mis en place pour évaluer et communiquer périodiquement le rendement des personnes chargées de prodiguer un enseignement aux étudiants de premier cycle. Nous avons également interrogé les 17 autres universités de l'Ontario au sujet de certaines de leurs pratiques dans ce domaine. À cet égard, toutes les universités de l'Ontario, y compris celles que nous avons visitées, ont dit qu'elles avaient mis en place un processus permettant aux étudiants de premier cycle d'évaluer personnellement chacun des cours qu'ils suivent. Cependant, à tout le moins dans les trois universités visitées, on effectuait peu d'analyses globales des évaluations faites par les étudiants, et seulement le quart environ des universités ayant répondu à notre enquête ont indiqué qu'elles mettaient un résumé des résultats des évaluations à la disposition des étudiants pour les aider à faire leurs choix de cours.

SURVEILLANCE ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES

Rapport annuel sur les résultats financiers

Bien que ce soit habituellement nos vérifications de l'optimisation des ressources qui retiennent le plus l'attention de l'Assemblée législative, du public et des médias, la vérification financière constitue également une responsabilité essentielle incombant à notre Bureau. Les rapports annuels sur les résultats financiers de la province ou des nombreux organismes et sociétés de la Couronne sont depuis longtemps considérés comme un élément indispensable de la responsabilité financière du gouvernement

envers les Ontariennes et Ontariens. Cependant, afin de « boucler la boucle de l'obligation redditionnelle », l'Assemblée législative et le public doivent avoir l'assurance que les résultats présentés donnent effectivement une image fidèle de la situation.

Par conséquent, notre Bureau vérifie les états financiers de la province et de beaucoup de ses organismes de la Couronne, tels que la RAO, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et la Place de l'Ontario. Dans certains cas, comme Action Cancer Ontario et le Tuteur et curateur public, nous avons engagé des vérificateurs du secteur privé pour qu'ils vérifient les états financiers en notre nom.

Je suis heureux d'annoncer que, pour la 19e année consécutive, le Bureau a été en mesure de donner à l'Assemblée législative et au public l'assurance que les états financiers consolidés de la province – la plus grande entité vérifiée en Ontario – ont été présentés fidèlement et conformément aux principes comptables généralement reconnus établis par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Je peux aussi annoncer que nous avons conclu que les états financiers des nombreux organismes de la Couronne qui ont fait l'objet d'une vérification cette année étaient eux aussi présentés fidèlement.

Processus d'examen législatif des budgets des dépenses

Étant donné que le gouvernement dépense environ 120 milliards de dollars par année pour la prestation de services publics et que notre dernière analyse du processus d'examen des budgets des dépenses remonte à plus de 15 ans, nous avons décidé de procéder à un nouvel examen de ce processus en 2012.

Nous avons étudié les pratiques d'examen des budgets des dépenses en vigueur dans d'autres administrations ayant un système parlementaire similaire, comme le Royaume-Uni et l'Australie, et interviewé neuf députés actuels – trois de chacun des principaux partis politiques – qui ont siégé au Comité permanent des budgets des dépenses. Nous avons également rencontré trois députés à la retraite – un de chacun des partis – qui, ensemble, comptent 80 ans d'expérience en tant que députés à l'Assemblée législative de l'Ontario.

Les députés actuels et les députés à la retraite à qui nous avons parlé étaient tous d'avis que le processus ne constituait toujours pas un moyen très efficace d'examiner les plans de dépenses soumis par le gouvernement. Cependant, presque tous les députés ont souligné qu'il s'agit quand même d'un bon mécanisme de reddition de comptes, puisque le processus fournit la seule véritable occasion de poser des questions aux ministres sur les politiques et les dépenses de leur ministère en dehors de la période des questions.

AUTRES TRAVAUX

Examen et approbation de la publicité

En vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, notre Bureau doit examiner la plupart des publicités gouvernementales avant leur utilisation pour s'assurer qu'elles ne sont pas de nature partisane. Cette année, nous avons examiné 565 documents publicitaires. Les résultats de nos travaux à cet égard sont présentés au chapitre 5. Cette année, pour la première fois, les dépenses en publicités sur Internet ont dépassé les dépenses en publicités télévisuelles (à l'exclusion des coûts de production). La Loi ne s'applique toutefois pas à la publicité sur Internet.

Vérifications spéciales

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous exécutons des travaux de vérification à la demande de l'Assemblée législative ou d'un ministre de la Couronne, ou à la suite d'une résolution du Comité permanent des comptes publics. Nous présentons habituellement ces rapports de vérification dès qu'ils sont prêts au lieu de les inclure dans notre Rapport annuel. Nous avons produit un rapport de vérification spécial cette année, intitulé Services

d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge. Nous avons amorcé cette vérification en 2011, et l'on nous a demandé de le déposer dès qu'il serait achevé, ce qui a été fait en mars 2012. Jusqu'ici, ce rapport de vérification a fait l'objet de 17 audiences devant le Comité permanent des comptes publics.

Retour sur une décennie de rapports annuels

J'ai l'honneur cette année de présenter un dixième rapport annuel à l'Assemblée législative. Quand je pense à la dernière décennie, l'expression qui me vient spontanément à l'esprit est « comme le temps file! » Les dix dernières années ont vu beaucoup de développements pour mon Bureau et le travail que nous effectuons au nom de l'Assemblée législative et de la population de l'Ontario.

J'ai pensé qu'il serait utile de faire un survol de certains des événements importants qui ont influé sur le travail du Bureau en tant qu'organisme de surveillance indépendant chargé de fournir aux députés et au public de l'information objective sur l'efficacité avec laquelle le gouvernement gère l'argent des contribuables. Je profite également de l'occasion pour faire part de quelques-unes de mes réflexions concernant l'avenir et pour annoncer quelques bonnes nouvelles.

LES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES DANS LE SECTEUR PARAPUBLIC

Il ne fait aucun doute qu'au cours de la dernière décennie, l'événement le plus marquant pour le Bureau a été la décision de l'Assemblée législative d'élargir notre mandat à la fin de 2004 pour nous permettre d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources visant des organismes du secteur parapublic. Au nombre de ces organismes figurent les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges, les universités, les foyers de soins de longue durée, les organismes de services sociaux tels que les sociétés d'aide à l'enfance, ainsi que des centaines d'autres organisations qui fournissent des services au public. Au total, environ 40 % des dépenses du gouvernement de l'Ontario, soit approximativement 47 milliards de dollars, sont destinées aux organismes du secteur parapublic.

Nous avons fait preuve de diligence dans l'exécution de notre mandat élargi en effectuant des vérifications qui ont touché pratiquement tous les types d'organismes parapublics. Dans le cadre de ces vérifications, nous avons notamment examiné la détection et la prévention des maladies infectieuses dans les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée, l'enseignement prodigué aux étudiants universitaires de premier cycle, l'acquisition de biens et services dans les conseils scolaires, les collèges et les sociétés hydroélectriques ainsi que la relation entre les soins fournis aux patients dans les services d'urgence des hôpitaux, la mise en congé des patients hospitalisés et l'offre de soins à domicile et de longue durée. Ces travaux ont toujours eu pour objectif principal de fournir de l'information utile indiquant l'efficacité avec laquelle ces services étaient fournis et de souligner les points qui, selon nous, pouvaient être améliorés.

PUBLICITÉS GOUVERNEMENTALES ET EXAMEN DES RAPPORTS FINANCIERS PRÉÉLECTORAUX

L'Assemblée législative nous a confié deux autres responsabilités en 2004. En vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le Bureau doit examiner les publicités gouvernementales avant leur utilisation afin de s'assurer qu'on ne se sert pas des derniers publics pour payer des publicités partisanes. La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* exige quant à elle que le gouvernement produise un rapport sur les perspectives financières six mois avant des élections provinciales, et notre Bureau est tenu d'examiner

promptement ces prévisions et de se prononcer sur leur caractère raisonnable.

Bien que peu d'autres administrations aient adopté des lois de cette nature, je crois que ces initiatives ont permis d'améliorer la responsabilisation du gouvernement envers la population de l'Ontario. Certes, l'examen de publicités avant leur utilisation et la formulation d'un avis sur des prévisions constituent des tâches quelque peu inhabituelles pour un vérificateur. Cependant, j'approuve entièrement le rôle continu du Bureau dans ces deux domaines, et j'estime que les examens objectifs que nous effectuons rehaussent la valeur du Bureau pour l'Assemblée législative et le public.

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Nos missions spéciales sont devenues plus fréquentes ces dernières années, et j'ose espérer que cette situation est attribuable au fait que nous nous sommes taillé une réputation d'organisme qui exécute du bon travail et qui s'acquitte de ses tâches de façon objective et indépendante.

Certaines des vérifications spéciales que nous avons effectuées au fil des ans ont suscité une attention particulière de la part de l'Assemblée législative, des médias, du public et du Comité permanent des comptes publics. On peut penser, par exemple, à la vérification des services d'ambulances aériennes d'Ornge, déposée en mars dernier, à notre vérification de Cybersanté en 2009, à notre examen du coût de la remise en état de réacteurs nucléaires de Bruce Power, en 2007, et à notre vérification en 2007 des subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration.

NOS RÉSULTATS EN MATIÈRE D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

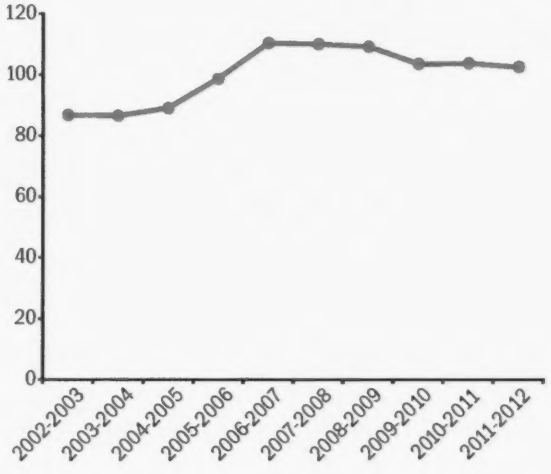
Étant donné l'accent que nous mettons sur les vérifications de l'optimisation des ressources, il est raisonnable de se demander si le fonctionnement de notre Bureau est lui aussi respectueux des principes d'économie et d'optimisation des ressources. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les responsabilités de notre Bureau ont été considérablement élargies depuis 2004. Or, cela ne constitue pas nécessairement en soi une preuve que le Bureau fait une utilisation optimale des fonds publics qui lui sont octroyés. Un élément tout aussi important dont il faut tenir compte est le coût du travail effectué. Par exemple, l'élargissement du mandat a-t-il entraîné une augmentation considérable des effectifs ou des dépenses du Bureau?

En 2011-2012, notre Bureau a coûté 15,2 millions de dollars aux contribuables, et le gros de ce montant a servi à payer les salaires. Comme le montre la Figure 1, notre effectif n'a que légèrement augmenté au cours de la dernière décennie, et la seule hausse notable du nombre d'employés est survenue peu après 2004, lorsque notre mandat a été élargi pour inclure les trois domaines susmentionnés. Nous nous sommes efforcés d'exercer un contrôle rigoureux des coûts, afin d'être en mesure d'effectuer le travail requis par l'élargissement de notre mandat sans avoir à demander un financement beaucoup plus important.

Souvent, lorsque les personnes posent des questions sur notre budget, elles veulent savoir comment la taille de notre Bureau se compare à celle

Figure 1 : Nombre d'employés au Bureau du vérificateur général, 2002-2003–2011-2012

Source des données : Bureau du vérificateur général de l'Ontario



d'autres bureaux du vérificateur général dans les grandes provinces canadiennes. Au 31 mars 2012, notre Bureau comptait 102 employés, soit moins que les bureaux de vérification du Québec, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Étant donné que les mandats et les responsabilités varient d'un bureau à l'autre, une stricte comparaison du nombre d'employés revient un peu à comparer des pommes et des oranges. Une telle comparaison indique toutefois que nos niveaux de dotation sont certainement raisonnables par rapport à ceux des bureaux de vérification des autres grandes provinces canadiennes.

COUP D'OEIL SUR L'AVENIR

Les dix rapports annuels que j'ai déposés durant la dernière décennie comportent une multitude de recommandations portant sur l'amélioration des activités du gouvernement. En outre, les différents rapports ont souvent un thème précis, par exemple, « dépenser les deniers publics comme s'il s'agissait de son propre argent », « nécessité d'une meilleure surveillance » ou « sentiment de déjà vu »; dans ce dernier cas, j'avais cité le Comité de la productivité au sein du gouvernement de l'Ontario, qui avait mentionné, dans les années 1970, que « les défis [de la prochaine décennie] seront plus difficiles, plus complexes et plus exigeants que ceux auxquels nous faisons face aujourd'hui ». Cependant, si je devais choisir un thème prédominant que devraient garder à l'esprit les décideurs du secteur public dans les années à venir, ce serait « les bonnes décisions nécessitent de bonnes informations ».

À de nombreuses reprises, le travail du Bureau a mis en exergue des cas où les décideurs auraient bénéficié d'une information pertinente, fiable et opportune. Nos préoccupations dans ce domaine étaient parfois liées à des systèmes de gestion de l'information qui n'étaient pas conçus de manière à fournir aux décideurs les renseignements dont ils avaient besoin. Dans d'autres cas, l'information était disponible, mais on ne l'utilisait pas de façon appropriée pour soutenir les décisions qui étaient prises. Certains des principaux exemples qui viennent à l'esprit ont trait à nos vérifications des coûts des initiatives d'énergie renouvelable, des nouveaux mécanismes de financement des médecins, du processus d'évaluation des impôts fonciers, du fonctionnement du Bureau des obligations familiales, du financement des organismes de services sociaux et des programmes d'ambulances terrestres et aériennes.

Comme je l'ai dit dans le passé, l'absence d'information de qualité accroît considérablement le risque de ne pas prendre les meilleures décisions possibles – et même de prendre les mauvaises décisions. Dans le secteur privé, en général, les mauvaises décisions se traduisent uniquement par des pertes d'argent; dans le secteur public, en revanche, en plus d'entraîner une augmentation des coûts, elles ont une incidence sur la vie quotidienne de tous les Ontariens.

LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT

Les vérificateurs jonglent avec les chiffres; par conséquent, pour que ce regard sur la dernière décennie soit complet, il faut dire au moins quelques mots au sujet de la comptabilité. Comme je l'ai déjà mentionné dans le présent chapitre, le rôle que nous assumons en fournissant une assurance et en ajoutant de la crédibilité par la vérification des états financiers annuels de la province et des organismes de la Couronne ne doit pas être ignoré, même si c'est plutôt notre travail concernant l'optimisation des ressources qui tend à attirer l'attention de l'Assemblée législative, du public et des médias.

Au cours des 19 dernières années, mon prédécesseur Erik Peters et moi-même avons été en mesure d'accorder un « excellent bulletin de santé » aux états financiers consolidés du gouvernement. Les trois grands partis politiques de la province ayant formé le gouvernement à un moment ou à un autre durant cette période, c'est à chacun d'eux qu'en revient le mérite.

Cependant, ces dernières années, le gouvernement a choisi d'imposer par voie législative la façon dont certaines opérations doivent être comptabilisées. Jusqu'ici, cela ne s'est pas traduit par une dérogation marquée aux principes comptables généralement reconnus, mais j'ai certaines inquiétudes à ce sujet. J'espère que dans les années à venir, le vérificateur ne sera pas placé dans une situation où il devra conclure que, même s'ils sont conformes à la loi, les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation selon les principes comptables généralement reconnus.

UN LANGAGE COMPTABLE SIMPLE

Je dois avouer que j'éprouve un certain malaise à l'égard de ce qui m'apparait comme une tendance à la complexification des principes comptables et des états financiers connexes. Nous en sommes arrivés à un point où les états financiers sont tellement longs et complexes que le lecteur moyen pourrait ne pas être en mesure de comprendre facilement et rapidement l'information communiquée au sujet de la situation financière d'une entité et des résultats de l'exercice.

La récente recommandation formulée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) selon laquelle les entreprises publiques doivent adopter les Normes internationales d'information financière (IFRS) n'a pas, à mon avis, amélioré la situation. Bien que je puisse comprendre les raisons qui sous-tendent la décision de l'ICCA de modeler les normes canadiennes sur les normes internationales, j'ai le sentiment que les états financiers préparés d'après les IFRS sont plus difficiles à comprendre pour le profane.

Par exemple, notre Bureau vérifie la RAO depuis de nombreuses années. Sur les plans commercial et comptable, la RAO est une entreprise assez simple. Elle achète des produits finis et les revend dans des magasins de détail à l'échelle de la province. Cependant, en raison de l'adoption des IFRS, le nombre de pages de ses états financiers est passé de 14 à 45. En outre, il peut maintenant y avoir deux états des résultats, de sorte qu'il est plus difficile pour le lecteur de déterminer les profits ou les pertes réelles de la RAO, ce qui constitue le principal élément d'information que cherchent les lecteurs.

Je peux difficilement conclure que l'adoption des IFRS constitue un progrès du point de vue du lecteur type des états financiers de la RAO.

Je ne peux toutefois m'empêcher d'éprouver une certaine sympathie pour l'ICCA, compte tenu du contexte de mondialisation de l'économie mondiale. L'ICCA est considéré comme un participant respecté à l'élaboration des positions comptables futures des IFRS, et j'espère qu'il saura tenir compte du point de vue d'un ancien président de la Securities and Exchange Commission des États-Unis, qui avait déclaré : [*Traduction*] « Le jargon juridique du passé doit céder sa place à un langage de tous les jours qui permet de communiquer clairement l'information complexe. » En ce qui me concerne, j'ai toujours gardé à l'esprit les paroles d'un membre de longue date du Comité permanent des comptes publics de l'Ontario qui, lors d'une discussion sur la formulation d'un élément particulier d'un rapport, avait souligné : [*Traduction*] « Parfois, un langage simple fait parfaitement l'affaire. »

QUELQUES BONNES NOUVELLES

Lors de l'allocution d'ouverture que je prononce à la conférence de presse qui accompagne chaque année la publication de notre rapport annuel, j'inclus toujours un volet « bonnes nouvelles », dans le cadre duquel je cite certains cas où nous avons constaté que de bons résultats avaient été obtenus ou que de bonnes initiatives avaient été entreprises. Or, si je devais choisir trois grands éléments positifs qui sont ressortis des dix rapports annuels précédents, je mentionnerais les suivants.

Mise en oeuvre de nos recommandations

Dans mon premier rapport annuel à l'Assemblée législative, en 2003, j'avais fait savoir que j'étais préoccupé par le fait que, trop souvent, peu de

choses avaient été faites pour donner suite à nos recommandations. Depuis, on peut dire qu'il y a eu de réelles améliorations dans ce domaine. En 2007, j'ai mentionné qu'il y avait une tendance positive concernant la mise en oeuvre de nos recommandations et, comme le montre le chapitre 4 de nos rapports les plus récents (le chapitre dans lequel nous communiquons les résultats de nos activités de suivi), nous constatons des progrès constants dans la mise en oeuvre des recommandations.

Deux facteurs ont joué un rôle considérable à cet égard. En premier lieu, j'ai le sentiment qu'une pression accrue est exercée depuis le « centre », c'est-à-dire par le Bureau du Conseil des ministres, pour s'assurer qu'on donne suite aux recommandations du vérificateur général. Les discussions que j'ai eues avec les divers secrétaires du Bureau du Conseil des ministres depuis 2003 ont révélé que la mise en oeuvre de nos recommandations est considérée comme une responsabilité importante des sous-ministres.

En second lieu, le Comité permanent des comptes publics exerce une pression constante pour inciter les ministres, les organismes de la Couronne et les organismes du secteur parapublic à mettre en oeuvre nos recommandations. Avant une audience, le greffier du Comité demande officiellement à l'entité de fournir, au moment de sa comparution, une réponse écrite décrivant les mesures qu'elle a prises pour donner suite aux recommandations du vérificateur.

Certes, le fait que nous procédions à un suivi officiel deux ans après chacune des vérifications et que nous en communiquions les résultats dans nos rapports annuels a en soi un effet incitatif. Cependant, les deux facteurs susmentionnés ont sans aucun doute joué un rôle important dans l'amélioration que nous avons constatée dans ce domaine depuis 2003.

Haute direction des organismes du secteur public

Au fil des ans, j'ai rencontré des dizaines de sous-ministres, de sous-ministres adjoints, de premiers dirigeants et de chefs des finances d'organismes de la Couronne, ainsi que divers membres de la haute direction d'organismes du secteur parapublic tels que des hôpitaux, des universités, des organismes de services sociaux et des foyers de soins de longue durée. J'ai rarement eu affaire à des gens qui ne semblaient pas déterminés à offrir le meilleur service possible à leur clientèle.

Cela ne signifie pas que la haute direction prend toujours les meilleures décisions ou qu'elle place l'intérêt des contribuables au premier rang des facteurs pris en compte dans toutes les décisions. Cependant, j'ai presque toujours eu l'impression que « les intentions étaient bonnes ». Bien qu'il y ait eu des exceptions, les membres de la haute direction que j'ai rencontrés au fil des ans étaient généralement raisonnables et ouverts à nos observations et recommandations. Par ailleurs, même si personne n'aime recevoir la visite de vérificateurs, nous avons presque toujours obtenu une bonne collaboration. À ce sujet, je tiens à souligner l'excellent esprit de collaboration dont ont fait preuve les organismes du secteur parapublic que nous avons vérifiés, qui, pour la plupart, recevaient notre visite pour la première fois.

Comité permanent des comptes publics

L'Ontario peut compter sur un Comité des comptes publics très vigilant et très actif. Je collabore étroitement avec le Comité depuis 2003, et le soutien qu'il apporte au Bureau du Conseil des ministres et au travail que nous effectuons est inestimable. D'un point de vue pratique, son appui nous donne une influence accrue, surtout dans la mise en oeuvre de nos recommandations, comme nous venons d'en parler. Par exemple, si le Comité estimait qu'un ministère ou un organisme n'en faisait pas assez pour apporter des améliorations, il n'hésitait

pas à convoquer de nouveau les dirigeants du ministère ou de l'organisme en question et à tenir une nouvelle audience pour – comme un ancien président de longue date du Comité aimait le dire – [*Traduction*] « les mettre sur la sellette ».

Dans la majorité des cas, le Comité a su agir de manière relativement apolitique et a travaillé en collaboration pour encourager une meilleure rentabilité opérationnelle et hausser le niveau de service offert au public. L'automne dernier, juste avant l'ajournement de la Chambre pour les élections d'octobre 2011, le président de l'Assemblée législative y est allé du commentaire suivant, qui décrit parfaitement la situation : [*Traduction*] « Ce fut un plaisir de voir le Comité des comptes publics à l'oeuvre. Si tous les comités de l'Assemblée législative s'inspiraient de son fonctionnement, les choses pourraient être bien différentes. »

REMERCIEMENTS À UN GROUPE QUI TRAVAILLE SANS RELÂCHE

Quand je repense aux dix rapports annuels que j'ai présentés, j'estime que j'ai eu beaucoup de chance de pouvoir compter sur une équipe à ce point unie et dévouée. Année après année, mon personnel n'a jamais cessé de faire un travail impeccable, tant en ce qui concerne le volet « optimisation des ressources » qu'en ce qui a trait à l'exécution de vérifications financières de bonne qualité dans les délais prescrits. Le travail que nous accomplissons n'a rien de facile, et nous sommes souvent aux prises avec des obstacles, des difficultés et des délais serrés. Or, le personnel du Bureau sait faire preuve de persévérance; il s'acquitte toujours de ses tâches, et il le fait bien. Les membres de l'équipe méritent nos remerciements.

Résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens

Les deux tiers environ des ressources du Bureau sont consacrées à l'exécution de vérifications de l'optimisation des ressources. Ces vérifications mettent l'accent sur la prestation des services au public, et ne se limitent pas aux « chiffres ». On trouve ci-après les résumés des 12 vérifications de l'optimisation des ressources et de l'examen que nous avons réalisés, qui sont tous présentés au chapitre 3.

3.01 PROGRAMMES DE DÉPISTAGE DU CANCER

Action Cancer Ontario (ACO) est un organisme provincial chargé de coordonner et de superviser les services de lutte contre le cancer en Ontario. ACO achemine le financement des soins de santé aux hôpitaux et autres fournisseurs de soins dans le but d'assurer la prestation de services de cancérologie rapides et de qualité à l'échelle de la province. Il est également responsable de l'instauration de programmes de prévention et de dépistage du cancer.

ACO offre 13 programmes régionaux de cancérologie. Les centres régionaux de cancérologie fournissent les services de dépistage et de traitement du cancer. En 2011-2012, les dépenses totales d'ACO se sont chiffrées à 887 millions de dollars, dont 92 millions ont été consacrés aux programmes de dépistage du cancer.

ACO a mis en oeuvre des programmes de dépistage des cancers du sein, colorectaux et du col de l'utérus. Nous avons constaté qu'ACO s'appuyait sur des preuves cliniques reconnues pour déterminer les types de cancers qui justifiaient le recours à des programmes de dépistage formels.

Chacun de ces trois programmes de dépistage vise essentiellement à réduire le nombre de décès liés au cancer au moyen de la détection et des traitements précoces. Au cours des deux dernières

décennies, les taux de mortalité ont chuté en Ontario pour ces trois types de cancer. Les taux de mortalité en Ontario pour ces types de cancers sont semblables aux moyennes canadiennes.

Voici nos principales observations au sujet de ces trois programmes de dépistage :

- Tant le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), par l'entremise d'un engagement financier de 45 millions de dollars, qu'ACO, par le truchement d'initiatives récentes, ont reconnu la nécessité d'accroître les taux de participation aux programmes de dépistage, notamment pour les personnes qui sont considérées comme présentant un risque élevé de cancer. En 2009-2010, les objectifs du Ministère en matière de participation aux programmes de dépistage du cancer du sein et du cancer du col de l'utérus ont été atteints, mais les résultats demeurent inférieurs aux objectifs d'ACO. Le dépistage du cancer colorectal n'a pas atteint les objectifs du Ministère ou d'ACO, et près de la moitié de la population cible n'avait toujours pas subi de tests de dépistage. Au total, de 2008 à 2010, seulement 27 % des femmes admissibles ont passé les trois tests de dépistage du cancer recommandés pour leur groupe d'âge. De plus, la participation aux programmes de dépistage semble avoir atteint un plateau, et ACO recherche activement des solutions pour remédier à la situation.
- Bien que les femmes plus âgées courent un plus grand risque de mourir d'un cancer du col de l'utérus, leurs taux de dépistage étaient de beaucoup inférieurs à ceux des femmes plus jeunes.
- Le niveau des mesures d'assurance de la qualité pour chacun des programmes de dépistage variait considérablement. ACO a mis au point un programme complet d'assurance de la qualité aux fins du programme de dépistage du cancer du sein. Cependant, comme 20 % des dépistages avaient été effectués en dehors du programme d'ACO, ils n'étaient pas soumis aux exigences. ACO avait établi certains processus d'assurance de la qualité pour le programme de dépistage du cancer colorectal, mais aucun pour le programme de dépistage du cancer du col de l'utérus.

En ce qui concerne les temps d'attente aux diverses étapes des processus de dépistage pour les trois types de cancer, nous avons constaté ce qui suit :

- Les temps d'attente pour une mammographie chez les femmes asymptomatiques présentant un risque moyen de cancer du sein variaient d'un peu plus de 2 semaines à 10 mois et demi. ACO a constaté que, dans son programme ciblant les femmes ayant un risque élevé de cancer du sein, le temps d'attente pour une évaluation génétique aux fins de l'admissibilité au dépistage était en moyenne de 84 jours.
- Pour le dépistage du cancer colorectal, près de 30 % des cas n'ont pas eu les coloscopies de suivi recommandées dans les délais établis par ACO. Notre examen des dossiers d'hospitalisation a révélé des cas où les temps d'attente allaient jusqu'à 72 semaines pour les personnes ayant des antécédents familiaux, et jusqu'à 17 semaines pour celles qui ont obtenu des résultats positifs aux tests de dépistage par recherche de sang occulte dans les selles.
- En ce qui concerne le dépistage du cancer du col de l'utérus, un examen préliminaire récemment effectué par ACO a révélé que le temps d'attente moyen pour une colposcopie (qui fait suite à des résultats atypiques d'un test Pap) après le dépistage d'anomalies de haut grade de malignité était d'environ trois mois.

3.02 POURSUITES CRIMINELLES

La Division du droit criminel (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) engage des poursuites pénales devant les tribunaux provinciaux pour le compte de la Couronne. Chaque année, la Division reçoit environ 600 000 nouvelles

accusations criminelles portées par plus de 60 services de police de l'Ontario. Un procureur de la Couronne intente une poursuite à la suite d'une accusation criminelle uniquement s'il est dans l'intérêt public de le faire et s'il peut raisonnablement s'attendre à une condamnation.

La Division a son bureau principal à Toronto, 6 bureaux régionaux et 54 bureaux du procureur de la Couronne à l'échelle de la province. En 2011-2012, ses dépenses de fonctionnement de la Division ont totalisé 256 millions de dollars, dont 84 % en frais de personnel. La Division emploie environ 1 500 personnes, dont à peu près 950 procureurs de la Couronne.

Le nombre de procureurs de la Couronne et les coûts globaux de dotation de la Division ont plus que doublé depuis notre dernière vérification en 1993. Pourtant, le nombre d'accusations criminelles que traitent chaque année les procureurs de la Couronne n'a pas beaucoup changé, passant de 572 000 en 1992 à 576 000 en 2011.

En partie à cause de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de nombreuses causes sont plus complexes qu'avant, de sorte que leurs poursuites nécessitent plus de temps. En outre, un plus grand nombre de procureurs de la Couronne ont été chargés de s'occuper d'affaires liées à l'utilisation d'armes à feu ou impliquant des bandes ou d'autres délinquants dangereux et à risque élevé.

Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact réel de cette situation sur la charge de travail des poursuivants, parce que la Division utilise peu de données pour analyser la charge de travail, l'efficience et l'efficacité relatives de ses procureurs de la Couronne. En fait, elle compte davantage sur la surveillance sans formalité assurée par le personnel supérieur de chacun des 54 bureaux du procureur de la Couronne. Nous avions constaté le même problème en 1993.

Nous continuons de croire que la Division aurait avantage à se doter de systèmes d'information fournissant des données fiables sur la charge de travail des poursuivants, l'issue des poursuites, le temps moyen consacré à régler les accusations et d'autres indicateurs clés du rendement, tant au niveau du bureau local que de chaque procureur de la Couronne. La Division pourrait aussi faire une utilisation plus judicieuse de l'information actuellement accessible sur les activités des tribunaux, jusqu'à ce qu'elle ait terminé le développement de ses propres systèmes d'information.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La Division ne fait pas d'évaluation officielle de son rendement en matière de poursuites. Elle ne recueille pas de renseignements sur l'efficacité du filtrage des accusations par les procureurs de la Couronne avant qu'une affaire fasse l'objet d'une poursuite, le temps que les procureurs de la Couronne et le personnel consacrent à la préparation des affaires, l'utilisation appropriée des programmes de déjudiciarisation pour les accusations criminelles mineures, le nombre de demandes de cautionnement et leur résultat, ainsi que l'issue des affaires. Par exemple, le taux de procès de certains bureaux du procureur de la Couronne était jusqu'à 20 fois plus élevé que celui d'autres bureaux.
- Aucun modèle de dotation n'a été établi pour fixer le nombre de procureurs de la Couronne dans chaque bureau local, et il n'y a aucun point de référence pour déterminer la charge de travail raisonnable de chaque procureur de la Couronne. La charge de travail par procureur de la Couronne variait beaucoup entre les bureaux locaux et les régions – par exemple, le nombre d'accusations par procureur de la Couronne était de 572 à un bureau, contre 1 726 à un autre bureau.
- Des six régions de la Division, celle de Toronto a réglé le plus grand nombre d'accusations en 2011-2012, mais au coût le plus élevé par accusation, soit 437 $ comparativement à une moyenne de 268 $ dans les autres régions. La région de Toronto a réglé en moyenne 40 % moins d'accusations par procureur de la Couronne que la moyenne des autres régions.

- Un système de gestion des cas, qui devait coûter 7,9 millions de dollars et être achevé en mars 2010 selon les prévisions originales, a été considérablement retardé en raison d'une piètre surveillance du projet et de l'affectation de ressources insuffisantes au projet.

3.03 STRATÉGIE ONTARIENNE DE LUTTE CONTRE LE DIABÈTE

Le diabète, causé par l'incapacité partielle ou complète de l'organisme de produire de l'insuline ou d'en faire une utilisation appropriée, est l'une des maladies chroniques les plus courantes en Ontario. Mal géré ou non traité, le diabète peut entraîner une insuffisance rénale, une crise cardiaque, un accident vasculaire cérébral, une amputation ou la cécité. Le diabète de type 1, qui représente 10 % des cas, ne peut être évité et sa cause reste inconnue. Cependant, le diabète de type 2, qui regroupe la tranche restante de 90 % des cas, peut le plus souvent être évité grâce à des modifications du mode de vie, comme l'adoption de saines habitudes alimentaires et la pratique d'activités physiques.

Le nombre de diabétiques en Ontario est passé de 546 000 en 2000 à 1,2 million en 2010, soit plus du double, et devrait atteindre 1,9 million d'ici 2020. Les diabétiques utilisent le système de santé environ deux fois plus souvent que la population générale, et le coût pour le système de santé de l'Ontario devrait passer de 4,9 milliards de dollars en 2010 à 7 milliards en 2020.

En 2008, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a établi la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète (la Stratégie), qui est échelonnée sur quatre ans et dont le coût est de 741 millions de dollars. Les résultats à court terme de la Stratégie ont été mitigés. La disponibilité des soins aux diabétiques s'est sans aucun doute améliorée. Cependant, la plupart des fournisseurs de services financés par la Stratégie sont sous-utilisés, et beaucoup d'entre eux nous ont dit qu'une plus grande partie de leur financement devrait être axée sur les services de prévention. Nous avons remarqué que 97 % du financement était destiné au traitement des personnes déjà atteintes du diabète, ce qui laissait seulement 3 % pour les initiatives de prévention.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Cybersanté Ontario a éprouvé certains problèmes dans sa tentative de produire un Registre des cas de diabète visant à permettre aux médecins et au Ministère de surveiller les données sur les patients. Il a travaillé avec un fournisseur du secteur privé sur le Registre, mais la date d'achèvement originale d'avril 2009 n'a pas été respectée, et la date proposée de mise en service a été reportée à de nombreuses reprises. Après notre travail de vérification sur le terrain, nous avons été informés que le contrat avec le fournisseur avait été résilié en septembre 2012.
- Cybersanté Ontario et le fournisseur ont conclu en 2010 un marché de 46 millions de dollars, qui stipulait que le fournisseur serait payé seulement après la mise en service du Registre des cas de diabète. Cybersanté a reconnu que dans le cadre de ce marché, il avait essentiellement renoncé à exercer un contrôle sur la conception, l'avancement et le délai de livraison du projet, en échange d'un prix garanti. Bien qu'aucun paiement n'ait été versé au fournisseur et que le Registre ait été annulé en septembre 2012, le Ministère et Cybersanté ont engagé, depuis 2008-2009, des coûts internes d'environ 24,4 millions de dollars liés au Registre.
- Les programmes d'éducation en matière de diabète ont fait l'objet de nombreux chevauchements. La Stratégie provinciale exécute 152 programmes d'éducation en matière de diabète (PED), chacun d'eux faisant intervenir une ou plusieurs équipes de formation à l'intention des diabétiques composées d'une infirmière autorisée, d'une diététiste et d'autres professionnels. Cependant, beaucoup d'hôpitaux et de cabinets de médecins ont aussi mis en place leurs propres programmes d'éducation

financés par d'autres sources, ce qui a entraîné des chevauchements dans les services et une sous-utilisation de 90 % des PED.

- Le Ministère doit améliorer considérablement sa surveillance des fonds utilisés par un organisme sans but lucratif auquel il verse chaque année 20 millions de dollars pour gérer et financer 47 PED dans le Nord de l'Ontario ainsi qu'un certain nombre de fournisseurs de services. Depuis 2009-2010, l'organisation a versé 105 000 $ à une société d'experts-conseils pour des services tels que [*Traduction*] « des conseils sur les stratégies électorales » et « l'établissement de relations avec les décideurs politiques compétents ». Nous avons également constaté des cas où les demandes de remboursement des frais de repas soumises par le personnel n'étaient pas conformes à la politique gouvernementale.
- Le Ministère a considérablement accru le nombre de chirurgies bariatriques dans la province – celui-ci étant passé de 245 en 2007-2008 à 2 500 en 2011-2012 – pour lutter contre le diabète de type 2 chez les personnes obèses. Cependant, le nombre de chirurgies ne répond toujours pas à la demande actuelle, et il est en fait inférieur aux 2 900 chirurgies effectuées en 2009-2010.

3.04 PROGRAMME AIR PUR ONTARIO

Le ministère de l'Environnement (le Ministère) a instauré en 1999 le programme obligatoire Air pur Ontario qui vise les émissions des véhicules, dans le cadre de sa stratégie de réduction du smog. Le programme cible les véhicules dont les systèmes de contrôle des émissions ne fonctionnent pas bien et oblige leurs propriétaires à les faire réparer.

À l'heure actuelle, dans le cadre du programme, on inspecte les véhicules qui sont vieux de sept ans, ou ceux qui ont plus d'un an s'ils changent de propriétaire. Les véhicules légers construits avant 1988 sont exemptés du programme, mais autrement tous les véhicules doivent réussir une analyse des émissions pour que les propriétaires puissent en renouveler l'immatriculation ou les vendre.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le programme Air pur Ontario s'accompagne de procédures efficaces pour garantir que les véhicules qui doivent être inspectés le sont, et que les véhicules dont les émissions dépassent les limites provinciales fixées sont repérés aux fins de réparation.

Les émissions produites par les véhicules routiers ont considérablement diminué entre 1998 et 2010 et ne font plus partie des principales sources internes de smog en Ontario. (La moitié du smog en Ontario est causé par des polluants qui viennent des États-Unis.) Par ailleurs, selon les estimations des émissions réalisées par le Ministère, plus de 75 % de la réduction des émissions des véhicules depuis la mise en oeuvre du programme Air pur est en fait attribuable à d'autres facteurs, notamment le resserrement des normes de construction touchant les technologies de réduction des émissions, les exigences du gouvernement fédéral en matière de combustibles propres et l'attrition du parc de vieux véhicules.

Nous avons également constaté ce qui suit dans le cadre de notre vérification :

- À compter du 1er janvier 2013, le programme commencera à employer un dispositif électronique de diagnostic embarqué (DEDE), qui ne peut analyser que les véhicules construits en 1998 ou plus récents. Par conséquent, les véhicules construits entre 1988 et 1997, pour lesquels on constatait en 2010 un taux d'échec à l'analyse au dynamomètre de 11 % à 31 %, seront vérifiés uniquement au moyen de la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, qui mesure les émissions avec moins de rigueur que le dynamomètre ou le DEDE.
- Comme les propriétaires de véhicule ne sont pas obligés d'effectuer les réparations si leur coût estimatif est supérieur à 450 $, environ 18 000 véhicules n'ont pas été entièrement réparés en 2011. Le montant moyen payé pour les réparations par les propriétaires d'un véhicule ayant obtenu une attestation de réussite

conditionnelle s'établissait à seulement 255 $. En 2010, la pièce la plus souvent reconnue comme étant à l'origine d'émissions excessives – soit un convertisseur catalytique défectueux – n'était réparée que dans le tiers des cas. Pour les véhicules dont les systèmes d'échappement ont été seulement partiellement réparés en 2011, les résultats de l'analyse des émissions après la réparation étaient en réalité pires pour tous les polluants dans 25 % des cas et pour au moins un polluant dans la moitié des cas.

- Le Ministère impartit à un organisme du secteur privé six services relatifs au programme, notamment la surveillance des activités non conformes ou frauduleuses des centres Air pur Ontario. Il a récemment regroupé les six différents marchés de service conclus avec un organisme du secteur privé au sein d'un seul marché, et il s'attend à une réduction de 40 % des coûts annuels. Le Ministère a, jusqu'à récemment, fait preuve de diligence en exigeant de son fournisseur de services qu'il effectue chaque année jusqu'à 1 400 vérifications secrètes. Au cours des dernières années, ces vérifications et d'autres initiatives ont permis de recenser environ 3 000 cas de non-conformité par année. Cependant, avant le lancement prévu d'un nouveau programme de conformité en 2013, le Ministère a réduit le nombre de vérifications secrètes réalisées en 2012 à une fraction de ce qu'il exigeait auparavant de son fournisseur de services.
- Même si le programme a notamment pour objectif de maintenir un degré élevé d'acceptation de la part du public, le Ministère n'a pas établi de cible de rendement ni tenté de mesurer si ce but était atteint ou non depuis plus de dix ans. Le seul sondage réalisé pour mesurer l'appui du public à l'égard du programme Air pur remonte à 12 ans.

3.05 ÉDUCATION DES ÉLÈVES AUTOCHTONES

L'Ontario compte environ 242 000 résidents autochtones, dont 158 000 membres des Premières Nations, 74 000 Métis et 2 000 Inuits. Selon les données du recensement de 2006, seulement 62 % des adultes autochtones ont terminé leurs études secondaires, comparativement à 78 % pour l'ensemble de la population, ce qui représente un écart de 16 %. L'écart va jusqu'à 50 % chez les jeunes adultes âgés de 20 à 24 ans. Dans ce groupe d'âge, seulement 39 % des membres des Premières Nations qui vivent dans des réserves ont obtenu un diplôme d'études secondaires.

De nombreux élèves autochtones sont aux prises avec des difficultés qui nuisent à leur rendement scolaire, comme la pauvreté, des logements insalubres et une mauvaise nutrition. Beaucoup d'entre eux vivent dans des régions où les perspectives d'emploi sont faibles, ce qui peut influer sur l'importance qu'ils accordent à leurs études.

En 2006, le ministère de l'Éducation (le Ministère) a fait de l'éducation autochtone l'une de ses priorités et a mis l'accent sur la réduction de l'écart de rendement scolaire entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones d'ici 2016. Il a créé le Bureau de l'éducation des Autochtones (BEA), qui travaille en collaboration avec les collectivités et organismes autochtones, les conseils scolaires, d'autres ministères et le gouvernement fédéral pour coordonner les initiatives en éducation des Autochtones. Depuis 2006, le Ministère a octroyé des fonds de 170 millions de dollars à l'appui des programmes destinés aux élèves autochtones.

En 2007, le Ministère a conçu un cadre stratégique en vue d'identifier les élèves autochtones, de contribuer à l'élaboration de programmes de soutien et d'évaluer périodiquement leurs progrès scolaires. Le Ministère doit toutefois assurer une surveillance plus active de la mise en oeuvre du cadre afin de démontrer les progrès réalisés depuis 2006, le cas échéant, dans l'amélioration du rendement des élèves autochtones.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Cinq ans après la publication du *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, Métis et Inuits*, le Ministère n'a pas évalué les progrès réalisés en fonction de l'une ou l'autre des dix mesures de rendement compris dans le cadre, parce qu'il n'a pas exigé que les conseils scolaires évaluent les mesures et produisent des rapports à leur sujet. Aucun des trois conseils que nous avons visités n'avait fait d'évaluation de ce genre.
- Le Ministère dispose d'un guide visant à aider les conseils scolaires à élaborer des politiques pour que les élèves autochtones s'identifient officiellement comme Autochtones. Cependant, au moment de notre vérification, moins de la moitié du nombre estimatif d'élèves autochtones de l'Ontario avaient été identifiés. Le Ministère et les conseils scolaires doivent identifier les élèves autochtones afin de mieux cibler le financement et les mesures de soutien, et d'évaluer leurs progrès scolaires.
- Le Ministère n'a pas établi de point de référence pour la mesure de l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones. Le cumul des crédits en vue de la diplomation est un des principaux indicateurs de succès des élèves. Nous avons demandé au Ministère les plus récentes données concernant le cumul des crédits pour les élèves de 10e année qui s'étaient identifiés comme Autochtones. Seulement 45 % de ces élèves étaient en voie d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, comparativement à 74 % pour l'ensemble des élèves de 10e année. Ces chiffres remettent en question la capacité du Ministère d'atteindre son objectif de réduire l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones d'ici 2016.
- Bien que le financement de l'éducation dans les réserves relève du gouvernement fédéral, beaucoup d'élèves autochtones finissent par être transférés au système provincial. En raison notamment du financement limité accordé pour chaque élève, les écoles des réserves ne sont généralement pas en mesure d'offrir la même qualité d'éducation que les écoles financées par la province, et des études donnent à penser que ces élèves pourraient accuser plusieurs années de retard au moment de leur transfert au système public. Notre analyse des données de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation indique que seulement la moitié des élèves des réserves qui fréquentent des écoles provinciales ont réussi le Test provincial de compétences linguistiques (TPCL) de 10e année en 2010-2011.

3.06 ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ AUTONOMES

En Ontario, quelque 800 établissements de santé autonomes offrent principalement des services de diagnostic (par exemple, radiographie, échographie et polysomnographie), et environ 25 offrent des services de chirurgie (par exemple, chirurgie de la cataracte et chirurgie plastique) ou de dialyse. Les patients ont généralement besoin d'un formulaire d'aiguillage signé par leur médecin pour bénéficier des services, et les résultats des examens sont transmis au médecin.

Les établissements, dont plus de 97 % sont des sociétés à but lucratif, appartiennent à des propriétaires exploitants indépendants. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), qui est responsable de l'octroi de permis aux établissements ainsi que de leur financement et de la coordination des évaluations d'assurance de la qualité, estime qu'environ la moitié des établissements appartiennent entièrement ou majoritairement à des médecins, dont bon nombre sont des radiologistes qui, par exemple, interprètent des radiographies.

Le Ministère verse aux propriétaires des « frais d'établissement » pour les frais généraux comme le loyer, la dotation, les fournitures et l'équipement.

En 2010-2011, le Ministère a versé 408 millions de dollars en frais d'établissement. Le montant total des frais d'établissement payés a augmenté d'environ 4 % par année entre 2006-2007 et 2010-2011, principalement à cause du volume accru de services fournis. En outre, le Ministère verse aux médecins des « honoraires professionnels » uniformisés pour chaque service fourni dans l'établissement. Le Ministère ne surveille pas le montant total de ces honoraires professionnels particuliers.

Depuis notre vérification de 2004, le Ministère a amélioré la surveillance des établissements. Cependant, plusieurs domaines suscitent toujours des préoccupations. Par exemple, le Ministère n'autorise généralement pas les établissements à déménager dans des régions moins bien desservies, même si les données du Ministère indiquent que dans environ la moitié des municipalités de l'Ontario, les patients continuent d'être mal servis en ce qui concerne certains services de diagnostic, notamment la radiologie et l'échographie. Par ailleurs, le Ministère n'a pas mené d'étude pour déterminer les frais généraux actuels réels liés à la prestation des services. Ces coûts peuvent avoir changé considérablement, car une nouvelle technologie permettant des examens beaucoup plus rapides entraîne souvent une réduction des frais généraux et des dépenses de dotation.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Chaque établissement reçoit le même montant pour chaque type de service offert, quel que soit le nombre de services. Par conséquent, les grands établissements en milieu urbain bénéficient souvent d'économies d'échelle, puisque certains coûts, comme le loyer et les salaires du personnel de réception, n'augmentent pas en proportion du nombre de services offerts. Le paiement de frais légèrement supérieurs dans les collectivités où la population est moins nombreuse et de frais inférieurs dans les collectivités à plus haute densité pourrait encourager la prestation de services dans des régions mal desservies, sans que cela entraîne un coût supplémentaire pour le Ministère.
- Même si le Ministère estime qu'environ la moitié des établissements appartiennent entièrement ou majoritairement à des médecins, il n'a pas analysé les tendances des médecins à aiguiller les patients vers leur propre établissement ou vers l'établissement d'une personne apparentée. En outre, beaucoup de patients pensent qu'ils doivent se rendre à l'établissement désigné sur le formulaire d'aiguillage de leur médecin.
- En 2009, l'Association canadienne des radiologistes soulignait que près de 30 % des services de tomodensitographie et autres services d'imagerie au Canada ne fournissent aucun renseignement utile ou sont inappropriés. Selon l'estimation du Ministère, il est probable qu'environ 20 % des examens pour lesquels il verse des frais d'établissement soient inappropriés.
- Contrairement aux hôpitaux, les établissements sont évalués par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario afin de garantir, entre autres, que les images diagnostiques sont interprétées correctement par les médecins. Toutefois, en mars 2012, environ 12 % des établissements n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation au cours des cinq dernières années. Même dans les établissements évalués, les évaluateurs de l'Ordre n'avaient pas examiné le travail de tous les médecins qui y travaillent.
- En mars 2012, le Service d'inspection des installations radiologiques du Ministère n'avait pas inspecté près de 60 % des établissements aussi souvent que nécessaire pour garantir que l'équipement de radiologie, notamment le matériel de rayons X, était convenablement blindé pour prévenir l'exposition à des rayonnements d'intensité excessive.

3.07 PROCESSUS D'EXAMEN LÉGISLATIF DES BUDGETS DES DÉPENSES

Le gouvernement de l'Ontario dépense environ 120 milliards de dollars par année pour la prestation de services publics. Le gouvernement établit les priorités en matière de dépenses et gère la prestation des services, mais il doit faire approuver son plan de dépenses par l'Assemblée législative chaque année.

Depuis quelques années, le budget de l'Ontario est présenté à l'Assemblée législative au début du printemps. Le processus budgétaire commence toutefois plusieurs mois auparavant. Le gouvernement fournit aux ministres des lignes directrices générales sur les dépenses en fonction de ses priorités et de ses perspectives financières. Les ministres proposent ensuite leur plan de dépenses pour les services publics dont ils assurent la gestion. Une fois examinés et approuvés par le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement, les plans ministériels constituent les bases pour l'établissement du budget, lequel tient également compte des recettes prévues qui permettront de couvrir les dépenses proposées.

Les plans de dépenses des ministères sont subdivisés par secteur de programme et par activité, et ceux-ci sont ensuite résumés dans un document intitulé Budget des dépenses. En déposant ce document, ce qui doit être fait dans les 12 jours de session qui suivent la présentation du budget, le gouvernement demande officiellement à l'Assemblée législative d'autoriser les dépenses.

En Ontario, le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine chaque année le budget des dépenses d'au moins six mais d'au plus 12 ministères ou organismes gouvernementaux. Le Comité est actuellement composé de députés des trois partis politiques représentés à l'Assemblée législative. Durant le processus d'examen, les ministres et les cadres supérieurs des ministères se présentent devant le Comité pour expliquer leur budget des dépenses et répondre aux questions des membres. À l'issue de son examen, le Comité rend compte des résultats à l'Assemblée législative.

Les députés peuvent aussi débattre les budgets des dépenses à l'Assemblée législative. Après approbation par l'Assemblée, les budgets des dépenses constituent l'autorisation légale de dépenser du gouvernement.

Notre dernière analyse du processus d'examen législatif des budgets des dépenses remonte à 1995. Comme nous l'avions fait alors, nous avons encore une fois interviewé trois députés de chaque parti ayant siégé au Comité permanent des budgets des dépenses. En plus d'interviewer des députés actuels, nous avons rencontré trois anciens députés qui, ensemble, comptent plus de 80 ans d'expérience en tant que députés élus, pour obtenir leur avis sur le processus d'examen législatif des budgets des dépenses d'un point de vue historique. Presque tous les députés que nous avons interviewés ont exprimé une opinion qui va dans le même sens que les commentaires que nous avions recueillis en 1995, à savoir que le processus ne permet toujours pas d'examiner de façon vraiment utile les plans de dépenses du gouvernement. Les députés ont toutefois souligné que les audiences du Comité demeurent un exercice sans aucun doute valable puisqu'elles constituent la seule véritable occasion de poser des questions aux ministres en dehors de la période des questions.

Nos recherches ne nous ont pas permis de trouver un régime parlementaire de style Westminster qui ait réussi à mettre en place un processus d'examen des budgets des dépenses réellement efficace. Beaucoup sont confrontés aux mêmes préoccupations que celles qu'ont exprimées les députés de l'Ontario. En fait, le Fonds monétaire international soulignait dans une étude publiée en 2005 que sous les régimes de style Westminster, l'assemblée législative exerce généralement une surveillance budgétaire très limitée; selon cette étude, parmi les pays occidentaux, les parlements du Canada, de l'Australie, du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande disposaient des processus de surveillance budgétaire les moins efficaces.

Nous avons proposé les idées suivantes afin que les membres du Comité utilisent de façon optimale le peu de temps dont ils disposent :

- Envisager la présentation à huis clos d'une courte séance d'information sur les budgets des dépenses à l'intention des membres du Comité avant le début des audiences officielles pour chaque ministère.
- Envisager la possibilité de demander que les cahiers d'information des ministères regroupent l'information sur les plans de dépenses et sur le rendement antérieur et actuel, afin d'aider les législateurs à évaluer les résultats obtenus et prévus au regard des dépenses proposées.
- Envisager la possibilité de sélectionner quelques programmes ministériels particuliers aux fins d'un examen plus approfondi par le Comité dans le cadre de séances où, éventuellement, seuls les hauts fonctionnaires du ministère seraient présents.

3.08 PROCESSUS DE PLACEMENT EN FOYER DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Les foyers de soins de longue durée (foyers de SLD) offrent des soins, des services et un hébergement aux personnes qui ont besoin d'un accès à des soins infirmiers 24 heures sur 24, d'une surveillance en milieu encadré ou d'une aide fréquente pour vaquer à leurs activités quotidiennes.

La *Loi sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) autorise les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de la province à déterminer l'admissibilité aux foyers de SLD, à classer les personnes inscrites sur les listes d'attente par ordre de priorité et à prendre les dispositions de placement lorsqu'un lit devient disponible. En 2011-2012, les CASC ont placé plus de 25 000 personnes, dont 85 % étaient âgées de 75 ans ou plus, dans les 640 foyers de SLD de l'Ontario. Les 76 000 lits de soins de longue durée que comptent ces foyers sont occupés à 97 %. Chaque CASC relève d'un des 14 Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province. Les RLISS doivent rendre compte au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), lequel doit s'assurer que les CASC se conforment aux dispositions de la Loi concernant le placement en foyer de SLD.

Depuis 2005, le nombre d'Ontariens âgés de 75 ans ou plus a augmenté de plus de 20 %, ce qui est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le temps d'attente médian pour l'admission en foyer de SLD a presque triplé – passant de 36 jours en 2004-2005 à 98 jours en 2011-2012. Les temps d'attente ont un peu diminué depuis l'entrée en vigueur, en juillet 2010, des critères d'admissibilité plus rigoureux prévus dans la Loi, mais le nombre d'Ontariens âgés de 75 ou plus devrait croître de près de 30 % entre 2012 et 2021, et augmenter encore plus à compter de 2021 lorsque les baby-boomers commenceront à atteindre l'âge de 75 ans, ce qui intensifiera probablement la demande de soins de longue durée.

De nombreux facteurs ayant une incidence sur les temps d'attente de placement échappent au contrôle des CASC. Par exemple, c'est le Ministère qui est responsable du nombre de lits disponibles dans les foyers de SLD. Par ailleurs, les personnes peuvent choisir le foyer de SLD où elles seront placées, et les foyers peuvent rejeter des demandes.

Le Ministère a reconnu qu'en raison du vieillissement de la population de l'Ontario, il est essentiel de trouver des solutions de rechange aux soins de longue durée. Les CASC utilisent un processus normalisé pour déterminer l'admissibilité des clients, et notamment envisager des solutions de rechange aux soins de longue durée. Il reste toutefois du travail à faire pour assurer une priorisation adéquate des cas critiques.

Dans l'ensemble, les trois CASC que nous avons visités faisaient une bonne gestion de divers volets de leur processus de placement en foyer de SLD, mais ils avaient tous des points à améliorer. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dix-neuf pour cent (19 %) des clients autorisés à attendre à l'hôpital avaient présenté une demande d'admission à un seul foyer de SLD,

même si les foyers choisis pouvaient avoir une longue liste d'attente. Il a été montré qu'une période d'hospitalisation plus longue que nécessaire sur le plan médical est préjudiciable à la santé du patient, coûte plus cher que les solutions de rechange axées sur les soins communautaires et prive de lits d'autres patients qui en auraient besoin.

- Selon les données de mars 2012 sur les listes d'attente pour l'admission en foyer de SLD, la période d'attente médiane à cette date était de 94 jours pour les clients en situation de crise, de 10 à 14 mois pour les clients aux besoins modérés et de plusieurs années pour la plupart des autres clients admissibles. En 2011-2012, 15 % des clients sont décédés avant d'avoir été placés dans un foyer de SLD.
- Trente-six pour cent (36 %) des clients ont été placés dans leur premier choix de foyer; les autres ont accepté un autre foyer de SLD, mais sont restés sur la liste d'attente pour leur foyer préféré. En mars 2012, 40 % des personnes inscrites sur des listes d'attente pour un foyer particulier résidaient dans un autre foyer. Étant donné que la priorité est accordée aux clients qui sont en situation de crise, il peut être difficile pour les autres clients d'être admis dans les foyers plus populaires.
- Les demandeurs qui vivent dans certaines parties de la province sont admis plus rapidement que d'autres dans des foyers de SLD. Dans un CASC, 90 % des clients ont été placés dans un délai de 317 jours tandis que, dans un autre, ils ont dû attendre environ 1 100 jours.
- Les clients qui sont en mesure de payer pour des chambres individuelles ou à deux lits sont généralement placés plus rapidement, car les foyers de SLD peuvent mettre jusqu'à 60 % de leurs lits dans de telles chambres, mais seulement 40 % des clients demandent ces lits.
- Les CASC visités ne procédaient pas à des examens périodiques pour déterminer si les premiers lits disponibles étaient offerts aux personnes ayant la plus haute priorité.

3.09 METROLINX – PLANIFICATION RÉGIONALE DES TRANSPORTS

Metrolinx, un organisme du gouvernement de l'Ontario, a été établi pour assurer un leadership concernant la coordination, la planification, le financement et l'aménagement d'un réseau de transport intégré dans la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH).

En novembre 2008, Metrolinx a officiellement adopté son Plan régional de transport (PRT) qui établit les priorités, les politiques et les programmes relatifs à la mise en oeuvre d'un réseau de transport dans la RGTH sur 25 ans et à un coût estimatif de 50 milliards de dollars.

La RGTH est aux prises avec des problèmes d'encombrement des routes, et les réseaux de transport en commun ont de plus en plus de difficulté à répondre aux besoins d'une population croissante. La création d'un organisme de la Couronne tel que Metrolinx constitue une stratégie raisonnable en vue de l'aménagement d'un réseau de transport intégré dans la RGTH. D'autres administrations aux prises avec ce type de problème ont eu recours à des organismes autonomes similaires afin de coordonner la planification régionale des transports.

Pour atteindre ses objectifs, Metrolinx doit notamment consulter les intervenants et s'assurer que les différents projets contribuent à l'aménagement d'un réseau de transport efficace, que chaque projet a fait l'objet d'une analyse coûts-avantages crédible, que les risques sont gérés, et que les projets sont exécutés de façon économique et dans les délais établis.

Cependant, notre examen de plusieurs projets importants aux premières étapes du PRT a relevé un certain nombre de questions que doit régler Metrolinx pour satisfaire aux pratiques exemplaires susmentionnées, dont les suivantes :

- Selon nous, les hypothèses initiales de Metrolinx concernant le nombre annuel projeté de passagers qui utiliseront le Lien air-rail (LAR) entre la gare Union et l'aéroport Pearson pourraient être optimistes. Bien qu'aucune

décision définitive n'ait été prise pour ce qui est de savoir si le LAR doit recouvrer ses coûts d'exploitation annuels et les coûts de construction, il pourrait être impossible d'atteindre le seuil de rentabilité en ce qui concerne l'exploitation du LAR, si tel est l'objectif. Metrolinx a lui-même effectué une évaluation du marché qui semble indiquer que l'achalandage du LAR pourrait ne pas correspondre aux hypothèses initiales en raison du niveau estimatif des tarifs.

- Pour les deux grands projets liés à la revitalisation de la gare Union, on a constaté des augmentations considérables des coûts par rapport aux estimations initiales. Le coût de la restauration du quai couvert pourrait atteindre 270 millions de dollars, soit 25 % de plus que l'estimation initiale de Metrolinx. Le coût de remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le corridor ferroviaire de la gare Union pourrait être plus de deux fois plus élevé que le montant stipulé dans le bon de commande original, qui totalisait environ 38 millions de dollars.

Nous avons également relevé un certain nombre de problèmes concernant le système de carte tarifaire Presto, lequel, selon Metrolinx, joue un rôle clé dans l'instauration d'un système tarifaire intégré à l'échelle de la région pour le transport en commun :

- Étant donné que les réseaux de transport en commun de la RGTH n'ont pas intégré leurs systèmes tarifaires, la carte Presto n'a pas encore favorisé l'intégration tarifaire.
- Tout comme l'organisme de transport en commun de la Ville d'Ottawa, à ce jour, la Commission de transport de Toronto n'a approuvé l'adoption de Presto que sous réserve de certaines conditions. Or, pour satisfaire aux exigences de Toronto et d'Ottawa, on met au point la prochaine génération de Presto (PGP), dont le coût prévu est de 498 millions de dollars. Le coût total de la mise au point du système Presto original et de la PGP pourrait dépasser les 700 millions de dollars, ce qui classerait ces systèmes de carte tarifaire parmi les plus onéreux au monde. Au lieu de recourir à un mécanisme d'appel d'offres concurrentiel pour la mise au point de la PGP, Metrolinx a décidé d'utiliser des autorisations de modification ouvertes dans le cadre du marché existant octroyé à l'entrepreneur. Selon nous, le fait de procéder à un appel d'offres aurait permis à Metrolinx de savoir s'il y avait de nouveaux entrepreneurs éventuels et, possiblement, s'il existait d'autres solutions technologiques plus économiques.
- Presto a été mis en service il y a à peu près deux ans et, au 31 mars 2012, le taux global d'utilisation du système dans les réseaux de transport en commun participants de la RGTH n'était que d'environ 18 %. Dans le secteur de l'indicatif régional 905, sept des huit organismes municipaux de transport en commun utilisent Presto, mais le taux global d'utilisation du système dans ces réseaux est de seulement 6 %. Ces organismes ne peuvent pas éliminer leurs anciens systèmes tarifaires en faveur de Presto en raison de certaines limites de la carte.

3.10 POLICE PROVINCIALE DE L'ONTARIO

La Police provinciale de l'Ontario (OPP) fournit des services de police de première ligne dans des régions qui n'ont pas leur propre corps de police, effectue des patrouilles sur les routes provinciales et exécute des enquêtes relatives à des affaires criminelles complexes et au crime organisé. Il fournit aussi des services de police contractuels pour les municipalités qui en font la demande, ainsi que des services d'urgence et d'autres services de soutien à toutes les collectivités dans la province.

L'OPP emploie environ 6 300 policiers et 2 300 civils. Il compte 78 postes de police et 87 postes satellites.

Les dépenses de fonctionnement de l'OPP se sont élevées à 979 millions de dollars en 2011-2012, et les coûts en personnel ont représenté 87 % de ce montant. L'OPP fournit des services de police municipaux à 322 municipalités en régime de recouvrement des coûts, ainsi qu'à 19 collectivités des Premières Nations, et 362 millions de dollars lui ont été remboursés.

Au cours des deux dernières décennies, les taux de criminalité au Canada ont chuté de plus de 40 %, et l'Ontario a suivi cette tendance. Depuis notre dernière vérification de l'OPP en 2004-2005, les taux de criminalité enregistrés par l'OPP ont diminué de 10 %, et les accidents graves de la route sont également en baisse, les décès et les blessures ayant diminué. Au cours des cinq dernières années, le nombre d'appels de service auxquels l'OPP a répondu ou d'interventions à l'initiative d'un agent est demeuré relativement stable.

Cependant, les dépenses de la Police provinciale, moins les sommes recouvrées auprès des municipalités, ont augmenté de 27 % au cours des cinq dernières années. Cette hausse est attribuable en majeure partie à l'embauche de nouveaux agents et à l'augmentation de la rémunération du personnel. Nous avons constaté que plusieurs autres grands corps de police au Canada ont connu des augmentations semblables de leurs dépenses, malgré la baisse des taux de criminalité et des accidents de la route graves.

Notre présente vérification a révélé que bon nombre des questions que nous avions relevées en 2005 n'ont pas été réglées. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avons observé que les charges de travail des agents varient considérablement selon l'endroit où ils sont affectés, les agents de certains détachements traitant de 54 % à 137 % plus d'appels que les agents d'autres détachements. Cette situation pourrait être attribuable à un modèle de dotation vieux de presque 30 ans, qui est utilisé pour le déploiement de seulement 45 % environ des 2 800 agents affectés à des tâches de première ligne.
- En 2005, l'OPP nous a informés qu'elle collaborait avec la GRC à la création d'un nouveau modèle informatique pour le déploiement des agents. L'OPP a depuis déclaré qu'il utilise ce nouveau modèle, mais ce n'est pas le cas. En mars 2012, l'OPP avait besoin de 500 agents de première ligne additionnels selon le modèle existant, mais de 50 agents de moins selon le nouveau modèle.
- La direction de l'OPP exerce peu de contrôle sur les horaires de quart dans les détachements, et pratiquement tous les agents choisissent l'horaire de quart de 12 heures. En conséquence, les effectifs sont trop nombreux pendant les heures creuses du matin, et le fait de remédier à cette situation pourrait entraîner des économies allant de 5 à 10 millions de dollars.
- Les agents de l'OPP sont parmi les policiers les mieux rémunérés au Canada. Les agents et les employés civils bénéficient d'avantages sociaux auxquels d'autres membres de l'administration publique de l'Ontario n'ont pas droit, notamment des prestations de retraite nettement supérieures et d'autres indemnités.
- Les frais d'heures supplémentaires, que l'OPP avait ramené à 33 millions de dollars – une baisse de 10 % – en 2004-2005, ont depuis augmenté de 60 % pour atteindre 53 millions de dollars.
- Entre 2007 et 2011, les coûts globaux des services fournis par l'OPP ont augmenté de 29 % pour les municipalités desservies aux termes d'un contrat et de 19 % pour les municipalités n'ayant pas de contrat, ce qui correspond à trois fois le taux d'inflation annuel. Bien que les fonctionnaires municipaux nous aient dit qu'ils étaient très satisfaits des services reçus de l'OPP, ils ont exprimé des préoccupations concernant ces augmentations de coûts.

3.11 PERCEPTION DES IMPÔTS

Le ministère des Finances (le Ministère), par l'entremise de sa Direction de la perception (la Direction), est chargé de percevoir une partie importante des impôts impayés dus à la province. Pour percevoir les impôts impayés, la Direction envoie des avis par la poste, communique avec les contribuables par téléphone et se rend parfois au domicile des contribuables. Si les impôts demeurent impayés, les percepteurs peuvent utiliser des saisies-arrêts, enregistrer des privilèges ou obtenir des mandats de saisie et de vente des biens d'un contribuable.

Au 31 mars 2012, environ 90 % des recouvrements fiscaux incombant à la Direction étaient liés à l'impôt sur les sociétés et à la taxe de vente au détail. En janvier 2009, l'Agence du revenu du Canada (ARC), qui est responsable de la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers au nom de la province, a commencé à administrer l'impôt sur les sociétés. L'ARC administre également la taxe de vente harmonisée, qui a remplacé la taxe de vente au détail de la province en juillet 2010. En conséquence, environ 75 % des 400 employés de la Direction ont été mutés à l'ARC en mars 2012. Le Ministère reste toutefois responsable de la perception de l'impôt sur les sociétés et de la taxe de vente au détail qui étaient dus avant le transfert de leur administration à l'ARC. Le Ministère s'attend à avoir presque terminé la perception de ces montants d'ici 2014.

Dans le budget de l'Ontario de 2011, le gouvernement proposait de centraliser la perception de tous les revenus non fiscaux au sein du ministère des Finances. Selon cette proposition, la Direction de la perception percevrait également les revenus non fiscaux au nom d'autres ministères provinciaux.

Au cours des cinq dernières années, la Direction a perçu environ 6 des 330 milliards de dollars en revenus fiscaux générés par la province, tandis que le reste du montant a généralement été payé de façon volontaire. Au 31 mars 2012, la Direction estimait qu'elle devrait radier jusqu'à 1,4 des 2,46 milliards de dollars en impôts dus à la province qu'elle était chargée de percevoir. Les radiations seraient liées principalement à de vieux comptes qui se sont accumulés durant des années et qui ont été passés en charge dans les comptes de la province.

Ces dernières années, la Direction a renforcé son processus de perception en améliorant la façon dont elle établit la priorité des comptes et en élaborant des lignes directrices pour aider les percepteurs à exécuter et à documenter leur travail. Cependant, dans certains cas que nous avons examinés, nous avons constaté que les mesures de perception n'étaient souvent pas prises assez rapidement et que les percepteurs n'utilisaient pas pleinement les outils d'application de la loi à leur disposition. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Les études montrent que la probabilité de recouvrer la totalité des sommes dues diminue radicalement au fil du temps. Notre travail révélait qu'après l'inscription d'un compte dans le système de perception, il s'écoulait en moyenne sept mois avant que le percepteur essaie de contacter le contribuable par téléphone. Nous avons remarqué que dans plus des deux tiers des cas de notre échantillon, il y avait au moins une occasion où aucune mesure de perception n'avait été prise pendant six mois ou plus.
- Le fait de visiter le contribuable en personne à son domicile accroît la probabilité de recouvrer la somme due. Dans certains des comptes que nous avons examinés, des visites sur le terrain n'ont pas été faites même si, selon nous, elles étaient justifiées. Par exemple, la Direction a essayé en vain pendant près de deux ans de joindre par téléphone un contribuable qui devait 100 000 $ en taxe de vente et qui n'avait pas respecté une entente de paiement, mais elle n'a pas fait de visite sur le terrain.
- La Direction enregistrait, à juste titre, des privilèges et des mandats sur des biens mais, dans certains des cas que nous avons

examinés, elle n'exécutait pas les privilèges et les mandats de saisie et de vente des biens.

- La Direction a perdu 75 % de ses effectifs à la suite du transfert de responsabilités à l'ARC, et la charge de travail de certains percepteurs a donc doublé, voire triplé. Cette réorganisation pourrait entraîner encore plus de radiations que prévu. En 2009-2010, la Direction a obtenu l'autorisation d'engager des employés temporaires pour compenser le départ prévu de membres du personnel mais, au moment de notre vérification, elle n'avait pas pleinement évalué ses besoins en dotation et n'avait donc pas encore engagé d'employés supplémentaires.

3.12 QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE DE PREMIER CYCLE

En 2010-2011, les 20 universités de l'Ontario financées par les fonds publics comptaient l'équivalent d'environ 390 000 étudiants à temps plein admissibles à une aide financière de la province. Ces universités employaient environ 15 000 membres à temps plein du corps professoral, dont des professeurs permanents ayant des responsabilités en matière d'enseignement et de recherche, du personnel enseignant qui n'effectue pas de recherche, et des chargés de cours à temps partiel engagés à forfait.

Comme le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) prévoit que 70 % de tous les nouveaux emplois nécessiteront une scolarité et une formation supérieures au niveau secondaire, son objectif est que 70 % des Ontariens aient un diplôme d'études postsecondaires d'ici 2020.

Du point de vue du Ministère, une université a pour mandat principal de fournir un enseignement de bonne qualité aux étudiants et de les préparer à accéder au marché du travail. Nous croyons que les étudiants, leurs parents et le grand public seraient d'accord avec lui.

Aux trois universités que nous avons visitées, les doyens et les directeurs de faculté ou de département à qui nous avons parlé ont dit qu'il était difficile de quantifier et d'évaluer la qualité de l'enseignement prodigué aux étudiants de premier cycle. La plupart estimaient néanmoins qu'il était possible d'élaborer des mesures afin d'obtenir de l'information sur la qualité de l'enseignement.

Le Ministère et les universités que nous avons visitées n'évaluaient pas officiellement la qualité et l'efficacité de l'enseignement et ne produisaient pas de rapports réguliers à ce sujet, mais nous avons constaté qu'il existait de l'information pouvant être utilisée à cette fin. Par exemple, toutes les universités de l'Ontario encouragent les étudiants à effectuer l'évaluation formelle de chacun des cours qu'ils suivent. Toutefois, les universités que nous avons visitées effectuaient peu d'analyses globales des évaluations faites par les étudiants. Seulement le quart environ des universités ontariennes ont mentionné qu'elles mettaient un résumé des résultats des évaluations à la disposition des étudiants pour les aider à prendre leurs décisions concernant leur choix de cours.

Les trois universités visitées avaient mis en place certains processus visant à améliorer la qualité de l'enseignement, comme l'établissement de centres d'enseignement et la prise en compte du rendement en matière d'enseignement dans les décisions concernant l'offre de postes permanents et les promotions. Nous estimons toutefois que les universités doivent en faire plus pour s'assurer que la qualité de l'enseignement est valorisée, encouragée et récompensée. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Certains membres du corps professoral nous ont dit que les évaluations annuelles de leur rendement ne leur fournissaient pas de rétroaction appropriée sur la qualité de leur enseignement. Nous avons relevé des exemples où le rendement en matière d'enseignement avait fait l'objet de critiques dans les évaluations par les étudiants, mais rien n'indiquait qu'une orientation particulière avait

été fournie aux professeurs concernés ou que ceux-ci avaient sollicité de l'aide pour améliorer leurs compétences en enseignement. Aucune des universités visitées n'exigeait que les évaluations écrites de rendement soient remises aux chargés de cours, même si ceux-ci représentaient de 10 % à 24 % du nombre d'équivalents temps plein.

- En général, les universités ontariennes n'exigent pas que les membres du corps professoral aient suivi une formation en enseignement. À deux des universités visitées, les dossiers dans les centres d'enseignement et de formation indiquaient que la participation annuelle des membres du corps professoral aux ateliers d'enseignement était en moyenne de moins d'une heure par professeur. À l'une des universités que nous avons visitées, dans les évaluations des cours par les étudiants, la Faculté de l'éducation obtenait invariablement des résultats supérieurs à ceux des autres facultés en ce qui concerne l'efficacité globale des professeurs. Or, on nous a dit que pratiquement tous les membres de ce corps professoral avaient suivi une formation structurée sur les méthodes d'enseignement.
- Le Ministère réalise des progrès vers l'atteinte de son objectif de faire en sorte que 70 % de la population ontarienne ait un diplôme d'études postsecondaires d'ici 2020. Cependant, deux ans après l'obtention du diplôme, seulement 65 % des diplômés sondés par le Ministère occupaient un emploi à temps plein faisant appel aux compétences acquises dans leurs études. L'Ontario Undergraduate Student Alliance a fait savoir que des renseignements sur le taux de placement des diplômés seraient très utiles aux étudiants dans leur choix d'une université et d'un programme d'études.

3.13 SERVICES DE JUSTICE POUR LA JEUNESSE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) fournit des programmes et services communautaires et de garde aux jeunes Ontariens de 12 à 17 ans qui attendent leur procès après avoir été accusés d'un acte criminel ou qui ont été trouvés coupables par un tribunal. Les services de justice pour la jeunesse visent à réduire la récidive et à améliorer la sécurité dans les collectivités, principalement grâce à des programmes de réadaptation.

En 2011-2012, la population quotidienne moyenne du système de justice pour la jeunesse en Ontario s'établissait à environ 9 200 adolescents – 8 600 étaient sous surveillance communautaire, et les 600 autres étaient pris en charge par un établissement de garde ou de détention pour adolescents (200 en garde/détention en milieu ouvert et 400 en garde/détention en milieu fermé).

En 2011-2012, le Ministère a consacré 370 millions de dollars aux services de justice pour la jeunesse, dont 168 millions en paiements de transfert versés à quelque 200 organismes communautaires. La part du gouvernement fédéral, au titre de diverses ententes à frais partagés, s'élevait à 67 millions de dollars.

Comme c'est le cas dans beaucoup d'autres administrations, au cours des dix dernières années, le programme des services de justice pour la jeunesse a modifié sa philosophie, qui est maintenant axée sur la réadaptation en milieu communautaire plutôt qu'en milieu carcéral.

De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses totales du programme des services de justice pour la jeunesse ont augmenté de 25 % à 30 %, tandis que le nombre de jeunes servis a crû de 5 % seulement. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement du Ministère ont affiché une croissance beaucoup plus rapide que le financement octroyé aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert, même si ceux-ci ont dû accroître le nombre de programmes et de services fournis en raison de l'orientation sur la réadaptation en milieu communautaire.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La croissance des dépenses de fonctionnement directes est principalement attribuable à une augmentation des coûts de personnel. Durant la période de cinq ans se terminant en 2010-2011, tous les secteurs des programmes de justice pour la jeunesse, sauf les bureaux de probation, ont connu une hausse notable du nombre d'employés à temps plein. Plus de 60 % des employés à temps plein du Ministère intervenant dans la prestation du programme des services de justice pour la jeunesse travaillaient dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère. Bien que le nombre quotidien moyen de jeunes dans ces établissements ait diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein a crû de 50 %.
- En 2010-2011, en moyenne, environ 50 % des lits dans les établissements en milieu fermé étaient occupés. Au fil des ans, le Ministère a tenté d'améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places offertes dans le système, soit en fermant des établissements, soit en finançant moins de places dans les établissements existants. Le Ministère prévoit toutefois que le taux d'utilisation global ne sera encore que de 58 % en 2012-2013.
- Le coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde/détention varie considérablement d'un établissement à l'autre. Par exemple, ce coût allait de 331 $ à 3 012 $ dans les établissements de garde en milieu ouvert exploités par un organisme, de 475 $ à 1 642 $ dans les établissements de garde en milieu fermé exploités par un organisme, et de 1 001 $ à 1 483 $ dans les établissements de garde en milieu fermé administrés par le Ministère.
- Le modèle de « gestion de cas unique » du Ministère s'est avéré une initiative positive. L'objectif est de faire en sorte que le dossier d'un jeune en particulier soit toujours confié au même agent de probation. Notre examen d'un échantillon de dossiers nous a permis de constater de nombreux cas où les connaissances et l'expérience des agents de probation étaient mises à profit pour gérer les besoins des jeunes. Toutefois, bon nombre des évaluations des risques requises et des besoins cernés en matière de réadaptation n'étaient pas consignés. En outre, beaucoup des conditions imposées par un tribunal n'étaient pas respectées, ou il était impossible de savoir si elles l'étaient parce qu'il n'y avait pas de documentation à l'appui ou qu'il était impossible d'effectuer une vérification.
- Selon les données du Ministère, le taux de récidive s'établissait à 35 % pour les jeunes condamnés à une peine dans la collectivité et à 59 % pour les jeunes ayant purgé leur peine en milieu de garde. Ces statistiques sur la récidive excluent toutefois plus de 80 % des jeunes qui ont bénéficié du programme.

Chapitre 2

Comptes publics de la province

Introduction

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice se terminant chaque année le 31 mars sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière* (la Loi). Ils comprennent le rapport annuel de la province, y compris ses états financiers consolidés, ainsi que trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

Les états financiers consolidés de la province relèvent de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle efficaces, ainsi que de procédures à l'appui, pour donner l'assurance que les opérations sont autorisées, que les biens sont protégés et que des registres appropriés sont tenus.

Le Bureau du vérificateur général vérifie ces états financiers consolidés. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés, ainsi que le rapport du vérificateur indépendant, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel 2011-2012 de la province contient en outre une section intitulée Étude et analyse des états financiers, qui présente un complément d'information concernant la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2012, notamment un aperçu détaillé des réalisations du gouvernement au cours de l'exercice. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'égard de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le volume 1, qui contient les états de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus et charges de la province, ses dettes et autres passifs, ses prêts et investissements, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le volume 2, qui contient les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers vérifiés;
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau du vérificateur général examine l'information dans le rapport annuel du gouvernement provincial et les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les dix jours suivant la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le rapport annuel et les états financiers consolidés 2011-2012 de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 13 septembre 2012, se conformant ainsi au délai prescrit de 180 jours.

Notre vérification annuelle des Comptes publics est effectuée en étroite collaboration avec le ministère des Finances (le Ministère), particulièrement le Bureau du contrôleur provincial. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur toutes les questions concernant les rapports financiers, mais nos relations de travail ont toujours été professionnelles et constructives.

États financiers consolidés 2011-2012 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. C'est avec plaisir que je déclare que mon rapport à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 ne comporte aucune réserve ou restriction; mon avis à cet égard se lit comme suit :

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2012 et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en oeuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures

relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion

À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2012, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

[Signé]

Jim McCarter, FCA
Vérificateur général
Expert-comptable autorisé

Toronto (Ontario)
Le 6 septembre 2012

L'opinion exprimée ci-haut est sans réserve, ce qui indique que les états financiers consolidés présentent fidèlement les résultats financiers de la province pour l'exercice 2011-2012 et sa situation financière au 31 mars 2012. Cette opinion sans réserve signifie que, d'après notre travail de vérification, je peux raisonnablement conclure que les états financiers consolidés de la province ont été préparés en conformité avec les normes comptables que l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) recommande pour les gouvernements aux fins de la préparation des états financiers. Autrement dit, j'avise les utilisateurs que les états financiers consolidés de la province ne contiennent pas d'erreurs significatives ou importantes et qu'ils présentent une image fidèle de l'exercice.

Si j'avais de graves réserves en ce qui concerne la conformité du gouvernement à l'égard des normes comptables de l'ICCA, je devrais formuler une restriction. Une restriction formulée par le vérificateur signifie que d'importantes opérations financières n'ont pas été comptabilisées ou n'ont pas été comptabilisées correctement dans les états financiers consolidés de la province.

Pour déterminer si une restriction doit être formulée, les vérificateurs évaluent l'importance des postes non comptabilisés ou inexacts par rapport à l'ensemble des états financiers consolidés. Un poste a une importance relative s'il est significatif pour les utilisateurs des états financiers. Je me fonde en grande partie sur mon jugement personnel pour évaluer ce qui est important (significatif) ou négligeable (non significatif). Je me demande essentiellement s'il s'agit d'une erreur ou d'une inexactitude suffisamment importante pour influer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés de la province. Dans l'affirmative, je considère l'erreur ou l'omission comme importante.

Pour faire cette évaluation, je calcule un seuil d'importance relative. Par le passé, ce seuil se situait autour de 0,5 % du total des charges ou des revenus du gouvernement pour l'année. Si les inexactitudes prises individuellement ou combinées

dépassent le seuil, et que la direction n'est pas disposée à apporter les modifications nécessaires, je formule normalement une restriction dans mon opinion. Cependant, aucune restriction n'était nécessaire cette année.

En conclusion, j'aimerais mentionner la réalisation notable des gouvernements de l'Ontario des 19 dernières années, tous partis politiques confondus, qui se sont conformés à tous égards importants aux normes de l'ICCA. Ainsi, mon prédécesseur et moi-même avons pu émettre une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés depuis que la province a décidé d'adopter les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), lors de l'exercice 1993-1994.

Le point sur le fardeau de la dette de l'Ontario

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avions décrit les différentes façons de mesurer la dette publique – dette totale, dette nette et déficit accumulé. Nous avions constaté que le fardeau croissant de la dette de la province était attribuable aux emprunts du gouvernement pour financer d'importants déficits récents et à l'augmentation des dépenses reliées aux infrastructures. Nous avions comparé le rapport dette nette-PIB de l'Ontario à celui d'autres gouvernements canadiens et étrangers et nous avions souligné les conséquences pour la province de reporter un niveau d'endettement élevé.

Au moment de mettre à jour notre analyse de la dette de cette année, nous avons observé que la dette de la province, qu'elle soit mesurée en fonction de la dette totale, de la dette nette ou du déficit accumulé, continue de croître (voir la Figure 1).

Bien que le gouvernement n'ait pas fourni de détails concernant sa dette projetée au-delà de l'exercice 2014-2015, nous estimons que, si le gouvernement équilibre son budget comme il projette de le faire en 2017-2018, la dette totale de l'Ontario, c'est-à-dire le montant total que le gouvernement doit à des tiers sous la forme d'obligations émises sur les marchés publics, d'une dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains, se chiffrera à plus de 340 milliards de dollars ou le double de ce qu'était la dette impayée à la fin de l'exercice 2007-2008. La dette nette, qui représente la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers du gouvernement, dépassera vraisemblablement 320 milliards de dollars, et le déficit accumulé, qui représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs, atteindra environ 210 milliards de dollars d'ici 2017-2018.

DETTE NETTE DE L'ONTARIO

L'année dernière, nous avions indiqué que la dette nette est souvent considérée comme la meilleure mesure de la situation financière d'un gouvernement. Bien qu'il soit important d'évaluer si la dette

Figure 1 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, 2007-2008 à 2014-2015 (en millions de dollars)

Source des données : Budget de l'Ontario 2012, Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2011-2012, Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2012 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Résultats réels					Estimations		
	2007-2008[a]	2008-2009[a]	2009-2010[a]	2010-2011[a]	2011-2012[b]	2012-2013[c]	2013-2014	2014-2015
Dette totale	162 217	176 915	212 122	236 629	257 278	278 000	297 500[a]	314 100[a]
Dette nette	156 616	169 585	193 589	214 511	235 582	257 600	277 600[c]	293 300[c]
Déficit accumulé	105 617	113 238	130 957	144 573	158 410	172 800	185 600[c]	195 700[c]

a. Budget de l'Ontario 2012
b. États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2011-2012
c. Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2012

nette augmente ou diminue avec les années, le niveau d'endettement en proportion de la taille de l'économie — c'est-à-dire le rapport entre la dette nette et le produit intérieur brut (PIB) — est généralement considéré comme un bon indicateur de la capacité du gouvernement à régler ses dettes. Un rapport en hausse signifie que la dette nette du gouvernement augmente plus rapidement que l'économie de la province.

Le rapport entre la dette nette de l'Ontario et le PIB a été en hausse constante, passant de son point le plus bas de 26,8 % en 2007-2008 à 36,9 % en 2011-2012 (voir la Figure 2). La hausse projetée du rapport indique que la dette publique continuera d'augmenter plus rapidement que l'économie provinciale jusqu'en 2015-2016, lorsque le taux de croissance de la dette publique devrait tomber au-dessous du taux de croissance prévu de l'économie provinciale.

Il peut aussi être utile pour évaluer la dette de l'Ontario de la comparer à celle d'autres administrations canadiennes. La Figure 3 illustre la dette nette du gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que leurs rapports respectifs entre la dette nette et le PIB et le montant de la dette dû par chacun de leurs résidents. Au 31 mars 2012, exception faite de la province de Québec et du gouvernement fédéral, c'est l'Ontario qui a le rapport

Figure 2 : Rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario, 2005-2006 – 2017-2018 (%)

Source des données : Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2012

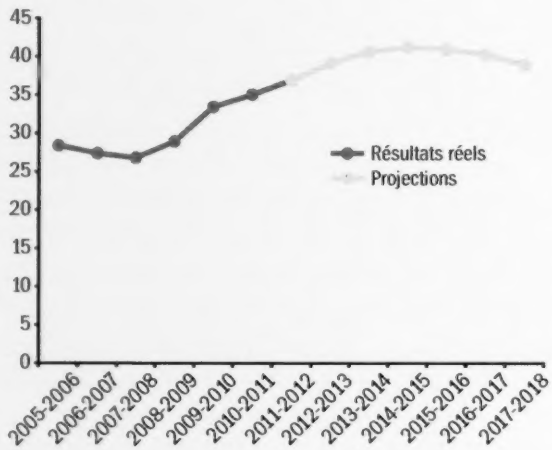


Figure 3 : Dette nette (en dollars), rapport entre la dette nette et le PIB (en pourcentage) et dette nette par habitant (en dollars) des gouvernements canadiens, 2011-2012 et 2010-2011

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2011-2012, budget fédéral de 2012 et mises à jour budgétaires, rapports annuels et états financiers consolidés d'autres provinces pour 2011-2012, budgets provinciaux de 2012, Statistique Canada et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2011-2012			2010-2011		
	Dette nette (actif net) (en millions de dollars)	Dette nette (actif net) par rapport au PIB (%)	Dette nette (actif net) par habitant (en dollars)	Dette nette (actif net) (en millions de dollars)	Dette nette (actif net) par rapport au PIB (%)	Dette nette (actif net) par habitant (en dollars)
C.-B.	35 973	17,0	7 815	30 637	15,2	6 728
Alb.	(18 991)	(6,6)	(4 901)	(21 653)	(7,4)	(5 784)
Sask.	3 560	6,3	3 343	3 783	6,2	3 600
Man.	14 511	25,5	11 814	12 837	24,0	10 322
Ont.	235 582	36,9	17 647	214 511	35,0	16 134
Qc	170 887	51,2	21 436	158 955	50,1	20 021
N.-B.	10 046	32,6	13 311	9 480	33,2	12 565
N.-É.	13 243	35,0	14 049	12 837	35,7	13 549
Î.-P.-É.	1 737	35,1	15 094	1 695	34,9	15 866
T.-N.	7 769	23,5	12 037	8 129	28,8	11 723
Fédéral	650 135	37,8	18 796	616 900	38,0	17 987

entre sa dette nette et le PIB le plus élevé, ainsi que le montant de la dette dû par résident le plus élevé.

CONSÉQUENCES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ D'ENDETTEMENT

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avions souligné les nombreuses conséquences négatives associées à l'endettement croissant de la province :

- les frais de service de la dette utilisent des fonds dont d'autres programmes auraient besoin;
- la province est plus vulnérable aux augmentations des taux d'intérêts;
- la cote de crédit pourrait être révisée à la baisse et effaroucher les investisseurs.

Certains analystes estimaient alors que rien ne permettait d'affirmer que la cote de crédit de l'Ontario devait être revue à la baisse, mais d'autres faisaient remarquer que les besoins d'emprunts importants de la province, ainsi que sa dépendance croissante envers les prêteurs étrangers, augmentaient ce risque. La situation a grandement évolué depuis notre *Rapport annuel 2011*.

COTE DE CRÉDIT DE L'ONTARIO

La cote de crédit s'entend de l'évaluation de la solvabilité d'un emprunteur relativement à certaines obligations. Elle indique la capacité et la volonté d'un emprunteur de payer les intérêts et le capital de ces obligations dans un délai opportun. La province doit obtenir des cotes des agences de notation du crédit reconnues avant d'émettre des titres de créance sur les marchés financiers. Les trois principales agences de notation sont Moody's Investors Service (Moody's), Standard and Poor's (S&P) et DBRS.

Les agences de notation évaluent la solvabilité d'un gouvernement principalement en se basant sur sa capacité à gérer sa dette. Elles tiennent compte de facteurs tels que les ressources et perspectives économiques du gouvernement, ses forces institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques majeurs. Les investisseurs fondent leurs décisions en matière de placements sur ces cotes de crédit.

Les cotes de crédit ont une incidence sur les modalités des emprunts au niveau des coûts et de la disponibilité du crédit. La cote de crédit attribuée a une incidence sur le coût des futurs emprunts gouvernementaux. En effet, une cote plus faible indique que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est plus élevé, et les investisseurs exigeront donc une plus grande prime de risque sous forme de taux d'intérêt plus élevés avant de prêter à ce gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit est également susceptible de réduire les marchés potentiels des titres de créance d'un gouvernement, puisque les investisseurs ne peuvent pas (en raison de restrictions contractuelles ou institutionnelles) ou ne veulent pas acquérir des titres de créance en deçà d'une certaine cote.

Les agences de notation utilisent des lettres pour coter les titres de créance des gouvernements. Par exemple, Moody's attribue les cotes de crédit Aaa, Aa, A, Baa, Ba, B, Caa, Ca, C, WR (retiré) et NR (non coté). Les obligations obtenant la cote Aaa sont considérées comme étant de qualité supérieure et représentent le risque de crédit le plus faible. La cote C est la plus faible, et les obligations qui obtiennent cette cote sont souvent en défaut de paiement et n'offrent qu'une très faible perspective de recouvrement du capital ou des intérêts. Les agences S&P et DBRS attribuent des cotes de crédit semblables, variant de AAA à D.

En plus de la cote de crédit, l'agence peut émettre une perspective de crédit qui indique l'orientation potentielle de la cote à moyen terme, habituellement sur une période de six mois à deux ans. Pour déterminer cette perspective, l'agence tient compte des changements au plan économique ou de la conjoncture fondamentale. Une perspective n'est pas nécessairement précurseur d'un changement de cote, mais vise plutôt à informer les investisseurs du point de vue de l'agence sur l'évolution potentielle d'une cote – à la baisse ou à

la hausse. Une perspective positive signifie qu'une cote pourrait être révisée à la hausse, une perspective négative signifie qu'elle pourrait être revue à la baisse et une perspective stable indique qu'elle ne devrait pas changer à court terme.

Les trois agences de notation ont réévalué la cote de crédit de la province peu avant le dépôt de son budget de 2012. En décembre 2011, l'agence Moody's a émis une alerte au changement de notation à l'égard de la province et, en avril 2012, elle a revu sa cote de crédit à la baisse, soit de Aa1 à Aa2. Par ailleurs, en avril 2012, l'agence S&P a revu sa perspective pour l'Ontario de « stable » à « négative » et a maintenu à AA la cote de crédit de la province, qu'elle avait revue à la baisse en 2009. L'agence DBRS n'a pas modifié la cote de crédit de l'Ontario depuis qu'elle a réduit celle-ci au niveau AA (faible) à l'automne 2009. Il est possible que la modification apportée par l'agence Moody's constitue un rattrapage par rapport aux révisions à la baisse des agences S&P et DBRS à la fin de 2009. (Voir à la Figure 4 les cotes de l'Ontario, des autres provinces canadiennes et du gouvernement fédéral.)

INCIDENCE D'UNE COTE DE CRÉDIT FAIBLE ET DE LA RÉVISION DE LA PERSPECTIVE

Les révisions à la baisse du crédit et des perspectives de la province devraient en théorie augmenter ses coûts d'emprunts dans le futur. Or, rien ne permet de croire qu'elles ont eu une incidence notable sur les coûts d'emprunts de l'Ontario. Les frais d'intérêts sur les obligations de l'Ontario sont demeurés relativement inchangés depuis la révision de la cote, ce qui indique que les investisseurs sont toujours disposés à détenir des titres de créance de l'Ontario.

Les obligations de l'Ontario demeurent relativement intéressantes parce que plusieurs autres gouvernements dans le monde ont été plus durement touchés par le ralentissement économique de 2008, et les investisseurs hésitent à investir dans ces gouvernements. Par ailleurs, les agences de notation estiment que l'Ontario dispose d'une marge de manoeuvre suffisante pour améliorer sa situation financière à moyen terme, et elles ont indiqué qu'elles s'attendaient à ce que sa cote soit rajustée prochainement.

Figure 4 : Cote de crédit par province et date cible pour le retour à un budget équilibré

Source des données : Documents budgétaires provinciaux et fédéraux et perspectives économiques provinciales de la Laurentienne, au 26 avril 2012

	Moody's Investors Service	DBRS	Standard & Poor's	Date cible pour le retour à un budget équilibré
C.-B.	Aaa	AA (élevé)	AAA	2013-2014
Alb.	Aaa	AAA	AAA	2013-2014
Sask.	Aa1	AA	AAA	s. o. (excédent)
Man.	Aa1	A (élevé)	AA	2014-2015
Ont.	Aa2	AA (faible)	AA–	2017-2018
Qc	Aa2	A (élevé)	A+	2013-2014
N.-B.	Aa2	A (élevé)	AA–	2014-2015
N.-É.	Aa2	A	A+	2013-2014
Î.-P.-É.	Aa2	A (faible)	A	2014-2015
T.-N.	Aa2	A	A+	2014-2015
Fédéral	Aaa	AAA	AAA	2015-2016

Le gouvernement du Canada compte également parmi les rares gouvernements dans le monde ayant conservé sa cote de crédit Aaa/AAA (la plus élevée pouvant être attribuée). Ce qui signifie que la demande est élevée pour les titres de créance des gouvernements canadiens, tant au plan fédéral que provincial, notamment chez les investisseurs qui recherchent des placements pratiquement sans risque. Cette demande contribue à la réduction des taux d'intérêts. Par ailleurs, comme les investisseurs associent la dette de l'Ontario à la solvabilité apparente du gouvernement fédéral, l'Ontario bénéficie de la confiance relativement forte des investisseurs à l'égard de la dette fédérale.

Malgré la récente révision à la baisse de sa cote de crédit, l'Ontario a la même cote de crédit que la province de Québec et les provinces maritimes, auxquelles l'agence Moody's a attribué la cote Aa2. Seuls le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ouest ont des cotes plus élevées.

CONCLUSION

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avions constaté que le gouvernement avait soumis un plan pour éliminer ses déficits annuels d'ici l'exercice 2017-2018, mais qu'aucune stratégie n'avait été présentée pour rembourser la dette existante et future. Nous avions alors indiqué qu'une fois les déficits réglés, une stratégie possible pour rembourser la dette serait d'éviter d'autres augmentations de la dette à l'avenir et d'utiliser les revenus supplémentaires générés par la croissance de l'économie pour commencer à réduire la dette. Nous avions également précisé que le gouvernement devrait envisager de fournir aux législateurs et au public des objectifs à long terme et une stratégie sur les mesures à prendre pour régler la dette existante et projetée. Ces commentaires s'appliquent toujours.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Afin d'atteindre les objectifs financiers de la province, le gouvernement gère ses dépenses. L'année dernière, la croissance des dépenses de programmes a été inférieure à 1 % – le deuxième taux de croissance le plus bas en 10 ans. Pour la quatrième année consécutive, l'Ontario a atteint ses objectifs de réduction du déficit plus tôt que prévu. Selon les projections, le déficit de la province devrait être de 14,4 milliards de dollars en 2012-2013, ce qui représente une amélioration de 0,4 milliard de dollars par rapport aux prévisions budgétaires de 2012.

Les rapports entre la dette et le PIB devraient augmenter en raison des déficits projetés et des investissements dans les immobilisations. Ces rapports se stabiliseront et commenceront à baisser avec l'élimination du déficit. Le rapport entre la dette nette et le PIB devrait atteindre un sommet de 41,2 % en 2014-2015, ce qui est inférieur à ce que prévoyait le budget de 2012 (41,3 %). Le ratio du déficit accumulé au PIB devrait atteindre un sommet de 27,5 % en 2014-2015.

Le point sur la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la Commission) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Ses principales fonctions consistent à accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. La Commission ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de primes sur la masse salariale des employeurs.

Au cours de la dernière décennie, nous avons exprimé à plusieurs reprises dans nos rapports annuels des préoccupations au sujet de la hausse notable de la dette non provisionnée de la Commission (qui correspond à la mesure de l'écart entre la valeur de l'actif de la Commission et ses obligations financières estimatives au titre du paiement de prestations aux travailleurs blessés). Dans notre *Rapport annuel 2009*, une section était réservée aux discussions concernant notre examen de la dette non provisionnée de la Commission. Dans cette section, nous exprimions notre inquiétude face au risque que constituaient la croissance et l'importance de la dette non provisionnée pour la viabilité financière du système, ce qui pourrait, en bout de ligne, empêcher la Commission de respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement de prestations aux travailleurs.

Nous avions également prié le gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers de la province, cette exclusion étant fondée sur sa classification à titre de « fiducie » par le gouvernement. Cependant, compte tenu de l'importance de la dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous demandions dans notre rapport si le fonctionnement de la CSPAAT était bel et bien similaire à celui d'une fiducie. L'inclusion de la CSPAAT dans les rapports financiers du gouvernement aurait des répercussions considérables sur le rendement financier de la province.

Malgré les efforts déployés par la direction pour améliorer les activités de la caisse d'assurance, la dette non provisionnée de la caisse a maintenu sa croissance, en raison principalement du changement important du taux d'actualisation introduit en 2011 qui a ajouté 2 milliards de dollars à la dette. N'eut été de ce changement, la Commission aurait enregistré son premier excédent en 10 ans. Au 31 décembre 2011, la dette non provisionnée se chiffrait à 14,2 milliards de dollars, soit une hausse de 2 milliards de dollars par rapport à son solde de 12,4 milliards de dollars au 31 décembre 2010. Le ratio de provisionnement de la CSPAAT, qui correspond au pourcentage de ses actifs par rapport à ses obligations financières, était de 52,2 % au 31 décembre 2011. (Il était de 54,7% au 31 décembre 2010.)

En septembre 2010, la Commission a annoncé la tenue d'un examen indépendant du financement pour obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du système de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. En mai 2012, le professeur Harry Arthurs a produit un rapport complet dans lequel il formulait des recommandations visant à assurer la stabilité financière de la Commission, ainsi qu'un provisionnement adéquat.

Il recommandait notamment une nouvelle stratégie de provisionnement incluant les éléments clés suivants :

- établir des hypothèses réalistes prévoyant des taux d'actualisation fondés sur les conseils actuariels les plus probables;
- faire passer la Commission le plus rapidement possible au-delà du « point tournant » d'un ratio de provisionnement de 60 % (le point tournant s'entend d'une crise qui ne permettrait pas à la Commission de générer les fonds nécessaires pour payer les prestations aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la Commission soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en l'espace de 20 ans.

En juin 2012, en réponse à nos préoccupations et aux recommandations du rapport Arthurs, le gouvernement a déposé le Règlement 141/12 en application de la Loi, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2013. En vertu de ce règlement, la Commission devra atteindre les ratios de suffisance suivants aux dates suivantes :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027

Le règlement exige également que la Commission soumette au ministre du Travail, d'ici le 30 juin 2013, un plan énonçant les mesures qu'elle

prendra pour atteindre ces objectifs aux dates spécifiées. Comme mentionné dans le suivi de notre *Rapport annuel 2011*, la Commission continue de prendre des mesures qui lui ont récemment permis d'améliorer ses résultats d'exploitation et sa situation financière. En 2011, la Commission a enregistré son premier surplus opérationnel en 10 ans (à l'exclusion de la modification du taux d'actualisation mentionnée ci-après). La hausse des revenus provenant des primes, combinée à la baisse du nombre de nouvelles demandes d'indemnisation pour interruption de travail, au plus grand nombre de travailleurs qui retournent au travail plus rapidement et au moins grand nombre de travailleurs qui souffrent de déficiences permanentes, sont tous des facteurs qui ont contribué à améliorer la situation financière de la Commission et démontré les efforts déployés par la Commission pour permettre aux travailleurs blessés de retourner au travail le plus rapidement possible.

Cependant, les modifications apportées à certaines hypothèses actuarielles et les nouvelles normes comptables proposées auront une incidence sur la capacité de la Commission d'atteindre les ratios de suffisance prévus au règlement.

- Le taux d'actualisation est le taux d'intérêt utilisé pour calculer les obligations futures au titre des prestations en dollars courants. Autrement dit, il est souvent perçu comme étant le taux de rendement des investissements qu'une compagnie d'assurance ou une caisse de retraite s'attend à réaliser. Au cours de 2011, une réduction du taux d'actualisation de 7,0 % à 5,5 % a entraîné une augmentation de près de 2 milliards de dollars de la dette non provisionnée. La direction de la CSPAAT a conclu que, sous réserve des changements apportés aux normes comptables (comme mentionné précédemment), il serait indiqué de maintenir ce taux d'actualisation de 5,5 % pour la période 2012-2015 et de l'augmenter par la suite à 6,0 %. À titre d'exemple, la réduction du taux d'actualisation d'un point de pourcentage entraînerait une hausse de l'obligation au titre des prestations d'environ 2,1 milliards de dollars.
- Les résultats financiers de la CSPAAT sont produits conformément aux Normes internationales d'information financière (IFRS). Une nouvelle norme proposée pour l'évaluation des passifs d'assurance devrait entrer en vigueur à la fin de l'exercice 2016. Si elle est approuvée dans sa version actuelle, elle pourrait augmenter considérablement la dette non provisionnée parce qu'elle exigerait une nouvelle réduction du taux d'actualisation utilisé par la Commission pour calculer son obligation au titre des prestations. Aux taux d'intérêt du marché actuels, les estimations actuarielles des obligations de la Commission au titre des prestations augmenteraient de quelque 3 milliards de dollars. La nouvelle norme propose également d'inclure une nouvelle marge de risque dans l'obligation au titre des prestations, ce qui entraînerait une autre augmentation de l'obligation de 1 milliard de dollars. (Cette nouvelle marge de risque est semblable à la disposition actuarielle pour écarts défavorables, qui est une réserve pour l'écart probable entre le résultat réel d'un calcul et le résultat correspondant selon les hypothèses les plus probables.) Sans augmentation compensatoire des taux de prime ou du rendement des investissements de la Commission ou réduction continue des demandes d'indemnisation pour interruption de travail qui ferait baisser les coûts, l'effet combiné de la norme proposée (4 milliards de dollars) pourrait compromettre grandement la capacité de la Commission d'atteindre le ratio de provisionnement de 60 % en 2017 comme le prévoit le règlement.

Compte tenu de l'engagement du gouvernement à régler sa dette non provisionnée, nous estimons que la CSPAAT devrait conserver sa classification à titre de fiducie pour l'exercice 2011-2012, de sorte à exclure sa dette non provisionnée du passif de la province. Cependant, nous continuerons de

surveiller les progrès réalisés en vue d'obtenir les ratios de suffisance prescrits par le règlement. Si nous estimons que les progrès réalisés ne sont pas suffisants, nous reverrons notre position.

RÉPONSE DE LA CSPAAT

La nouvelle norme IFRS proposée évaluera les passifs d'assurance aux taux du marché en vigueur à des périodes distinctes. Elle amène un élément de volatilité, ainsi que des changements ponctuels de très grande envergure, tant positifs que négatifs, selon que les taux d'intérêts sont en hausse ou en baisse.

La CSPAAT applique les normes IFRS dans la préparation de ses états financiers. Cependant, aux fins de conformité aux ratios de suffisance prévus au règlement, nous croyons que les normes IFRS ne conviennent pas au financement d'une caisse d'assurance en activité continue comme celle de la CSPAAT. Par conséquent, la CSPAAT consultera le gouvernement sur la pertinence d'adopter, aux fins de financement, une « approche de continuité » pour évaluer les passifs au titre des prestations de la caisse d'assurance. Une telle approche permettrait d'utiliser un taux de rendement des investissements prévu à long terme pour évaluer les passifs et d'éviter ainsi les fluctuations de plusieurs milliards de dollars dans l'évaluation des passifs d'une année à l'autre et l'instabilité en résultant pour les employeurs qui doivent financer le système et les travailleurs qui comptent sur celui-ci.

Le point sur la dette insurmontable du secteur de l'électricité

Dans la section 3.04 de notre *Rapport annuel 2011*, nous avions émis des commentaires au sujet de la dette insurmontable du secteur de l'électricité et de la redevance de liquidation de la dette (RLD), qui est un élément de pratiquement toutes les factures d'électricité des contribuables ontariens.

La dette insurmontable est reliée à l'adoption de la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*, qui a entraîné une vaste restructuration du secteur de l'électricité dans la province, notamment le démantèlement de l'ancienne Ontario Hydro pour créer trois grandes entreprises : Hydro One, Ontario Power Generation (OPG) et la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO). La SFIEO a été chargée de gérer la dette existante de l'ancienne Ontario Hydro et certaines autres obligations non transférées à Hydro One et à OPG.

Lors de la restructuration du secteur de l'électricité de l'Ontario, le 1er avril 1999, la SFIEO a hérité d'un montant total de 38,1 milliards de dollars en dettes et autres obligations de l'ancienne société Ontario Hydro. Une partie seulement de ce montant de 38,1 milliards de dollars était appuyée par la valeur des actifs d'Hydro One, d'OPG et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, laissant une dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars non appuyée par les actifs.

Le plan à long terme du gouvernement pour le service et la liquidation de la dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars comportait sa division en deux volets :

- Un montant estimatif de 13,1 milliards de dollars devant être appuyé par les flux de rentrées futurs provenant des paiements en remplacement d'impôts effectués par les entités du secteur de l'électricité (OPG, Hydro One et les services municipaux d'électricité), ainsi que les bénéfices combinés annuels cumulatifs d'OPG et de Hydro One excédant les coûts d'intérêts de 520 millions de dollars à payer chaque année au gouvernement pour ses investissements dans les deux sociétés.
- Un montant résiduel de 7,8 milliards de dollars, appelé reliquat de la dette insurmontable, correspondant à la portion de la dette insurmontable dont le service ne pouvait pas être assuré par les flux de rentrées réservés

des sociétés d'électricité. La *Loi de 1998 sur l'électricité* autorisait l'imposition d'une nouvelle redevance de liquidation de la dette (RLD) aux contribuables pour leur utilisation d'électricité, jusqu'à ce que le reliquat de la dette insurmontable soit liquidé.

Cette structure visait à éliminer la dette insurmontable de façon prudente et à répartir le fardeau du remboursement de la dette entre les consommateurs et le secteur de l'électricité.

La perception de la RLD a commencé le 1er mai 2002. Le tarif a été établi à 0,7 cent le kilowatt-heure (kWh) d'électricité et il n'a pas changé depuis. La RLD rapporte actuellement plus de 940 millions de dollars par an à la SFIEO et, au 31 mars 2012, un total d'environ 9,7 milliards de dollars avait été perçu.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avions cherché à fournir de l'information détaillée sur les revenus ayant été recouvrés au titre de la redevance de liquidation de la dette (RLD), sur les progrès réalisés en vue d'éliminer le reliquat de la dette insurmontable et sur la date à laquelle les consommateurs pourraient s'attendre à ce que la RLD soit éliminée.

L'article 85 de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi), intitulé « Reliquat de la dette insurmontable et redevance de liquidation de la dette », autorise le gouvernement à mettre en oeuvre la RLD et précise quand la redevance prendra fin. Les principales observations de notre *Rapport annuel 2011* prenaient appui sur notre interprétation des dispositions de l'article 85 de la Loi et sur notre évaluation de l'application de ces dispositions afin de déterminer si elle était conforme tant à l'esprit qu'à la forme de la Loi. Plus particulièrement, en vertu de l'article 85, le ministre des Finances est tenu de déterminer le total de la dette insurmontable, de calculer « périodiquement » le reliquat de la dette insurmontable et de rendre publics les résultats de ses calculs. La perception de la RLD cessera lorsque le ministre aura déterminé que le reliquat de la dette insurmontable a été liquidé.

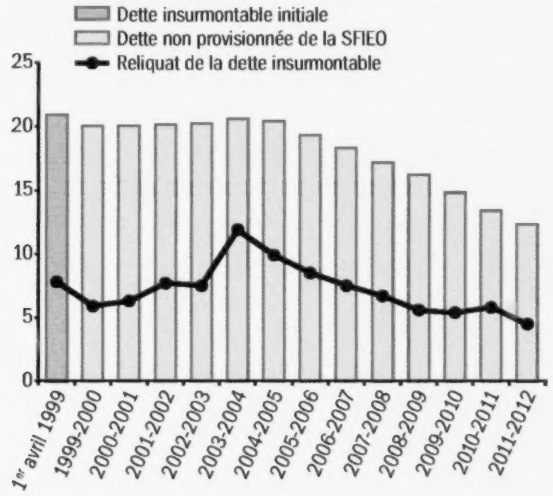
Bien qu'elle ne prévoie pas expressément comment doit se faire le calcul du reliquat de la dette insurmontable, la Loi permet au gouvernement d'établir par règlement ce qui doit être inclus dans ce calcul. Par ailleurs, nous avons constaté que le terme « périodiquement » n'était pas défini expressément et qu'il revenait exclusivement au gouvernement en place de le définir. Depuis l'adoption de la Loi il y a plus de dix ans, le ministre n'a jamais rendu publics les résultats du calcul du reliquat de la dette. À notre avis, l'intention de l'article 85 était d'obliger le ministre à fournir périodiquement une mise à jour pour informer les consommateurs des progrès que leurs paiements permettaient de réaliser au titre de l'élimination du reliquat de la dette insurmontable. Nous avons jugé que dix ans étaient suffisants, et nous avons demandé au ministre de fournir une mise à jour aux consommateurs.

En réponse à ces observations, le gouvernement a pris le Règlement 89/12 en application de la Loi, le 15 mai 2012, afin d'assurer une plus grande transparence et de se conformer aux exigences en matière de rapports sur le montant impayé du reliquat de la dette insurmontable. Le nouveau règlement établit de manière officielle comment doit être effectué le calcul du reliquat de la dette insurmontable et prévoit que le montant doit être publié tous les ans dans *La Gazette de l'Ontario*.

Nous avons été heureux de voir que ce niveau accru de transparence se retrouvait également dans le budget de 2012, qui contenait une estimation du reliquat de la dette insurmontable de 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2011, ainsi qu'une estimation projetée de 4,5 milliards de dollars au 31 mars 2012. Avant le budget de 2012, aucune mise à jour publique n'avait été publiée relativement au reliquat estimatif de la dette insurmontable, depuis l'estimation de 7,8 milliards de dollars datant du 1er avril 1999. La mise à jour présentée dans le document *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2012* contenait également un graphique (voir la Figure 5), illustrant les estimations annuelles du reliquat de la dette insurmontable depuis le 1er avril 1999, ainsi que les montants jusqu'au 31 mars 2012.

Figure 5 : Reliquat de la dette insurmontable et dette non provisionnée de la SFIEO pour chaque exercice depuis 1999 (en milliards de dollars)

Source des données : Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2012



Recours aux dispositions législatives pour contourner les normes comptables

La comptabilité publique canadienne a été marquée par les décisions récentes de certains gouvernements de délaisser les principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour prescrire la manière dont les opérations doivent être comptabilisées en enchâssant dans la loi des traitements comptables particuliers. À plusieurs occasions au cours des dernières années, le gouvernement de l'Ontario a adopté des mesures législatives ou réglementaires l'habilitant à prescrire des conventions comptables particulières pour les entités du secteur public.

Nous avons exprimé des préoccupations à l'égard de cette pratique pour la première fois dans notre *Rapport annuel 2008*. Nous avions alors fait valoir que l'établissement de principes comptables par voie législative plutôt que par le biais d'un processus consultatif indépendant, à l'instar du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), constituait un précédent inquiétant. Bien que ce changement et d'autres changements subséquents n'aient pas entraîné des dérogations importantes dans les états financiers consolidés de la province par rapport aux normes du CCSP, le risque de dérogations dans les états financiers futurs a augmenté. Voici un résumé chronologique des événements depuis 2008 :

- En vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) et de ses règlements, le gouvernement peut réduire son déficit accumulé et fournir des transferts additionnels aux bénéficiaires admissibles à partir des excédents imprévus de ses états financiers consolidés. Tous les transferts effectués aux termes de la Loi seraient comptabilisés dans les charges du gouvernement, sans égard aux normes comptables du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).
- Des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration financière* au cours de l'exercice 2009-2010. Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur l'éducation*, le gouvernement peut prescrire les normes comptables que les conseils scolaires doivent utiliser pour la préparation de leurs états financiers. Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière*, le gouvernement peut préciser les normes comptables que doivent utiliser les entités publiques ou non publiques dont les états financiers sont inclus dans les états financiers consolidés de la province. Les conseils scolaires et certains autres organismes gouvernementaux sont touchés par les modifications apportées aux deux lois.
- En 2011, en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur l'administration financière*, Hydro One devait, à compter du 1er janvier 2012, préparer ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis. Depuis, le gouvernement a donné cette même

directive à Ontario Power Generation. Les règles comptables des États-Unis permettent aux entités à tarifs réglementés de reporter des dépenses aux années futures. Le gouvernement a donné comme directive d'appliquer les règles des États-Unis en prévision de l'adoption au Canada des Normes internationales d'information financière (IFRS), qui ne contiennent aucune disposition touchant la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

- En vertu de la réglementation ontarienne actuelle, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles doivent comptabiliser ces transferts à titre d'apports en capital reportés. Les montants transférés doivent être comptabilisés dans le revenu au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs connexes. Nous avons toujours soutenu cette méthode comptable parce que nous croyons que, la plupart du temps, elle est conforme aux principes comptables généralement reconnus. Cependant, comme les normes du CCSP se prêtent à interprétation, le gouvernement a jugé que, par souci d'uniformité, il était nécessaire de prendre un règlement pour imposer ce traitement.
- L'orientation prise par la province depuis 2008 visant à enchâsser des normes comptables dans la loi s'est confirmée par l'adoption de la *Loi de 2012 sur une action énergique pour l'Ontario (mesures budgétaires)*, les plus récentes modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière*. Ces modifications confèrent au gouvernement pleins pouvoirs de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées dans la préparation de ses états financiers consolidés.

Nous croyons qu'il est essentiel pour l'Ontario de continuer de préparer ses états financiers en conformité avec les normes généralement reconnues du CCSP.

À titre de vérificateur des états financiers consolidés de la province, je suis tenu en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* d'indiquer si à mon avis « les états financiers consolidés de l'Ontario, tels qu'ils figurent dans les comptes publics, sont présentés fidèlement et conformément à des principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés ». Si je conclus que les déficits et excédents inscrits par le gouvernement selon les normes comptables prévus dans la loi diffèrent considérablement de ce qu'ils seraient si les normes comptables généralement reconnues avaient été appliquées, je devrai formuler une réserve dans mon opinion. Or, compte tenu des 19 années consécutives d'opinions sans réserve, j'ai bon espoir qu'une telle situation ne se produira pas.

Questions touchant les comptes publics futurs

La plupart des gouvernements au Canada utilisent les normes du CCSP pour préparer leurs budgets annuels, leurs prévisions budgétaires, leurs mises à jour économiques et leurs états financiers consolidés de fin d'exercice. Lorsque les gouvernements utilisent les mêmes normes comptables pour préparer leurs principaux rapports financiers, le public est en mesure d'évaluer le rendement financier prévu du gouvernement par rapport aux résultats réels et par rapport aux résultats d'autres gouvernements. Les normes du CCSP visent à aider les gouvernements à démontrer publiquement leur intendance des ressources qui leur sont confiées, renforçant ainsi l'obligation de rendre des comptes aux contribuables.

NORMES COMPTABLES DES GOUVERNEMENTS

Les normes comptables précisent de quelle façon et à quel moment les opérations et autres événements doivent être constatés, mesurés, présentés et communiqués dans les états financiers des

gouvernements. Pour être objectives et crédibles, les normes comptables doivent être établies par un organisme professionnel reconnu indépendant dans le cadre d'un processus complet, ouvert et transparent.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) est chargé d'établir les normes comptables pour le secteur public canadien. Les normes du CCSP sont devenues les principes comptables généralement reconnus des gouvernements au Canada et constituent la source première de directives comptables pour le secteur public.

Le CCSP observe rigoureusement la procédure officielle pour s'assurer que les points de vue de tous les intéressés sont entendus et pris en compte, de sorte à maintenir l'objectivité de la procédure d'établissement des normes. Quand il élabore ou révise une norme comptable, le CCSP suit normalement les cinq étapes suivantes :

- la recherche de base;
- l'approbation d'une proposition de projet;
- la distribution d'un énoncé de principes à un groupe désigné de comptables et d'autres professionnels pour recueillir leurs commentaires;
- la publication d'un ou de plusieurs exposés-sondages publics et l'invitation à tous les particuliers et organismes intéressés à faire connaître leurs commentaires;
- l'approbation et la publication d'une norme définitive.

Le Canada est généralement considéré comme un chef de fil mondial du secteur public en ce qui concerne l'application uniforme de normes comptables généralement reconnues aux trois paliers de gouvernement. Le maintien de ce rôle de chef de fil comporte cependant certains défis. Par exemple, au cours des dernières années, les gouvernements canadiens, y compris l'Ontario, ont émis des réserves à l'égard de plusieurs propositions du CCSP concernant les rapports comptables et financiers. Dans la section suivante, il sera question de deux domaines – les instruments financiers et la comptabilité des activités à tarifs réglementés – où ces gouvernements se sont demandé si les normes proposées tenaient adéquatement compte du contexte particulier dans lequel ils doivent prendre des décisions concernant les rapports financiers, les budgets et la politique budgétaire.

Instruments financiers

En janvier 2005, le CCSP a entrepris l'élaboration d'une nouvelle norme pour les rapports sur les instruments financiers en créant un groupe de travail. Les instruments financiers comprennent la dette et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. Un des enjeux clés abordés par le groupe de travail consistait à déterminer si les états financiers du gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés détenus par le gouvernement et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme s'appliquant aux exercices débutant le ou après le 1er avril 2015. La nouvelle norme de comptabilité du secteur public – PS 3450 « Instruments financiers » – fournit des conseils sur la constatation, la mesure, la présentation et la communication des instruments financiers du gouvernement et elle est semblable aux normes s'appliquant au secteur privé. L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les instruments dérivés, soient comptabilisés à leur juste valeur et que les profits et les pertes non réalisés soient comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

À l'instar de certains autres gouvernements canadiens, l'Ontario a refusé d'adopter les réévaluations à la juste valeur et la constatation des gains et pertes non réalisés de ses titres dérivés. L'Ontario croit que les instruments dérivés sont utilisés uniquement pour atténuer les risques reliés aux devises étrangères et aux taux d'intérêts des avoirs en titres de créance à long terme, et il affirme avoir

l'intention et la capacité de détenir ses instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres de créance associés. Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation s'annuleraient mutuellement sur la période à courir jusqu'à l'échéance et n'auraient donc aucune incidence économique à long terme sur les rentrées ou sorties de fonds annuelles du gouvernement. Le gouvernement prétend que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques entraînerait la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter.

Par conséquent, la province estime que l'inclusion des gains et pertes à la juste valeur dans les rapports financiers du gouvernement, même s'ils sont présentés ailleurs que dans l'état des résultats, ne traduit pas fidèlement la réalité économique des opérations financières du gouvernement et ne répond pas aux besoins du public en matière de transparence de l'information financière.

Il est important de mentionner que le CCSP s'est engagé à revoir ces normes au plus tard le 31 décembre 2013 et a indiqué que son projet sur les fondements conceptuels de la performance financière pourrait révéler des problèmes auxquels il faudrait apporter des solutions dans la norme sur les instruments financiers.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'Ontario soutient les normes comptables du secteur public qui font la promotion de la transparence et de l'imputabilité dans les rapports sur l'utilisation qui est faite de l'argent des contribuables et qui appuient la prise de décisions sûres en matière de politique budgétaire. Les réserves face à l'adoption des postulats comptables axés sur la juste valeur dans les rapports financiers du gouvernement sont fondées sur le fait qu'ils causeraient d'importantes fluctuations dans la valeur comptabilisée des instruments dérivés d'une année à l'autre en raison des variations des taux d'intérêts et de change. Ces résultats entraîneraient à leur tour des fluctuations difficiles à expliquer de la dette nette de la province, une mesure importante sur laquelle les investisseurs et les agences de notation se basent pour évaluer la santé financière de la province.

Comptabilité des activités à tarifs réglementés

Au cours des quatre dernières années, nous avons exprimé des préoccupations quant à la pertinence de la comptabilisation des actifs et passifs liés aux activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les pratiques comptables des activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière des entités réglementées, telles que les producteurs, transporteurs et distributeurs d'électricité. Selon la comptabilité des activités à tarifs réglementés, un organisme de réglementation établi en vertu d'une loi, comme la Commission de l'énergie de l'Ontario, approuve les prix qu'une entité réglementée peut facturer à ses clients et permet souvent aux entités réglementées de reporter certains coûts à recouvrer au cours des prochains exercices. Ces coûts sont normalement des actifs qui, selon les principes comptables généralement reconnus, seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés.

Le secteur de l'électricité ontarien compte trois grands organismes d'État – Ontario Power Generation Inc. (OPG), Hydro One Inc. (Hydro One) et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) – qui utilisent la comptabilité des activités à tarifs réglementés et dont la situation financière et les résultats d'exploitation sont exposés dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les principes comptables généralement reconnus du Canada permettent toujours à certaines entités à tarifs réglementés d'utiliser la comptabilité des activités à tarifs réglementés, mais pourraient le leur interdire dans un prochain avenir. Les normes du CCSP permettent actuellement l'inclusion d'OPG et d'Hydro One,

définies comme des entreprises publiques, dans les états financiers consolidés de la province sans que leurs conventions comptables soient ajustées de manière à éliminer l'incidence de la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Compte tenu de la position du CCSP, nous avons accepté ce traitement comptable, même si nous nous sommes demandé si les actifs et passifs liés aux activités à tarifs réglementés satisfaisaient à la définition d'actifs ou de passifs « de bonne foi » aux fins des états financiers consolidés du gouvernement.

Cependant, comme l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) ne constitue pas une entreprise publique selon les critères du CCSP, l'incidence de la comptabilité des activités à tarifs réglementés sur ses résultats aurait dû être éliminée avant l'inclusion de l'OEO dans les états financiers consolidés (cela n'a pas eu une incidence importante sur les résultats de la province et n'a donc pas modifié notre opinion).

L'année dernière, nous avons indiqué que l'époque de la comptabilité des activités à tarifs réglementés semblait tirer à sa fin pour les gouvernements tels que le Canada qui se convertissaient aux Normes internationales d'information financière (IFRS). En janvier 2012, le Conseil des normes comptables du Canada a réaffirmé que toutes les entreprises commerciales du gouvernement devraient préparer leurs états financiers en conformité avec les normes IFRS pour les exercices commençant le 1er janvier 2012 ou après cette date, ce qui signifie que les normes comptables canadiennes ne permettraient plus la comptabilisation des soldes liés à des activités à tarifs réglementés.

Cependant, le paysage des activités à tarifs réglementés a changé encore une fois depuis. L'organisme américain de normalisation comptable, l'International Accounting Standards Board (IASB), n'a pas adopté les normes IFRS et permet donc toujours la comptabilité des activités à tarifs réglementés. En partie pour rapprocher les principes comptables généralement reconnus des États-Unis des normes IFRS, en mars 2012, le Conseil des normes comptables du Canada a prolongé d'un an (jusqu'au 1er janvier 2013) la date de passage obligatoire aux normes IFRS pour les entités exerçant des activités à tarifs réglementés admissibles. En septembre 2012, il a accordé une autre prolongation d'un an (jusqu'au 1er janvier 2014). Dans l'intervalle, les normes comptables du CCSP continueront donc de permettre à OPG et à Hydro One d'utiliser la comptabilité des activités à tarifs réglementés aux fins d'inclusion dans les états financiers consolidés de la province. À la fin septembre 2012, l'International Accounting Standards Board (IASB) a décidé de redémarrer son projet sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés pour envisager la méthode comptable prévue par les normes IFRS.

Le ministère des Finances de l'Ontario affirme que les actifs et passifs provinciaux découlant de la réglementation des activités pourraient répondre aux normes du CCSP sans renvoi à aucune des dispositions relatives aux activités à tarifs réglementés du Conseil des normes comptables du Canada. Comme le Ministère le sait, nous ne sommes pas d'accord avec cette position. Dans son rapport annuel et ses états financiers consolidés du 31 mars 2012, le gouvernement a formulé les commentaires suivants au sujet de la comptabilité des activités à tarifs réglementés :

> Selon ces pratiques, une entité réglementée peut reporter certains coûts qui devraient être recouvrés à l'avenir, créant ainsi un actif au bilan. Sans ces pratiques, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'année où ils sont engagés, ce qui pourrait entraîner d'importantes fluctuations des tarifs d'électricité pour les consommateurs.

Le gouvernement a récemment pris un règlement permettant à Hydro One et à OPG de préparer leurs futurs états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis, et il a ensuite donné comme directive à ces sociétés de préparer leurs états financiers selon ces principes, qui permettent la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Le gouvernement estime que ce règlement est nécessaire parce que

l'International Accounting Standards Board (IASB) n'a pas encore terminé ses délibérations sur le futur de la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Comme nous ne sommes pas les vérificateurs de Hydro One ou d'OPG, l'incidence de ce règlement sur leurs états financiers ne nous concerne pas. Par contre, comme la question a été reportée au 1er janvier 2014, nous sommes concernés par l'effet que leurs conventions comptables pourraient avoir sur les états financiers consolidés de la province qui seront présentés le 31 mars 2014 et après cette date.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que, dans l'environnement actuel de normalisation comptable, il demeure difficile de dégager un consensus sur l'approche comptable à adopter pour les entreprises publiques à tarifs réglementés. Comme les organismes de normalisation ont reporté la décision sur cette question, le gouvernement a donné pour directive à Hydro One et à l'OPG de se conformer aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis pour leur permettre de continuer de comptabiliser les actifs et passifs des activités à tarifs réglementés en conformité aux PCGR du Canada adoptés dans le passé. Cette décision était conforme aux mesures prises par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, qui ont permis aux services publics à tarifs réglementés de présenter leurs états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis jusqu'en 2014. Il sera ainsi possible d'assurer l'uniformité des rapports produits par les entités à tarifs réglementés de la province jusqu'à ce que toutes les questions soient réglées.

À la fin septembre 2012, l'International Accounting Standards Board (IASB) a décidé de redémarrer son projet sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Le gouvernement attend avec impatience que les organismes de normalisation entreprennent cet examen pour enfin régler l'incertitude entourant le futur de la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

Questions législatives

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Il est également tenu, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères se proposent d'engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote. Pour une étude plus approfondie du processus d'examen du budget des dépenses à l'Assemblée législative, consulter la section 3.07 du présent Rapport annuel.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le

pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont prévus dans le budget des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses de chaque programme sont considérées comme des crédits votés. La *Loi de crédits de 2012* portant sur l'exercice terminé le 31 mars 2012 a reçu la sanction royale le 24 avril 2012.

Normalement, la loi de crédits reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, voire même après qu'il est terminé, mais le pouvoir de dépenser provisoire pour les programmes ministériels doit être accordé avant l'adoption de la loi. Pour l'exercice 2011-2012, l'Assemblée législative a autorisé les dépenses en adoptant deux lois autorisant des affectations provisoires, soit la *Loi de 2010 portant affectation anticipée de crédits pour 2011-2012* et la *Loi supplémentaire de 2011 portant affectation anticipée de crédits*. Ces deux lois, qui ont reçu la sanction royale le 8 décembre 2010 et le 12 mai 2011 respectivement, autorisaient le gouvernement à engager un maximum de 114,5 milliards de dollars au titre des dépenses de la fonction publique, de 3,5 milliards de dollars au titre des investissements et de 193,5 millions de dollars au titre des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée. Les deux lois sont entrées en vigueur le 1er avril 2011.

Les deux lois provisoires prévoyaient des affectations temporaires suffisantes pour permettre au gouvernement d'engager des dépenses entre le 1er avril 2011 et le 24 avril 2012, date où la *Loi de crédits de 2012* a reçu la sanction royale. Comme le pouvoir de dépenser accordé en application des lois de crédits provisoires était temporaire, ces lois ont été abrogées en vertu de la *Loi de crédits de 2012*, et le pouvoir de dépenser prévu dans les lois révoquées a été subsumé dans la *Loi de crédits de 2012*, qui faisait passer de 193,5 à 197 millions de dollars les dépenses de bureau autorisées des fonctionnaires de l'Assemblée.

MANDATS SPÉCIAUX

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par des décrets et approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été lancé pour l'exercice clos le 31 mars 2012.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante aux fins escomptées. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos après les redressements découlant de notre vérification et le dépôt des Comptes publics devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et réédictée dans la *Loi de 2009 sur l'administration financière*, le paragraphe 5(4) de cette loi a été maintenu et autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Cette délégation demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2012, le Conseil du Trésor a délégué aux ministres le pouvoir de prendre des

arrêtés pour les transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes ministériels et les affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 6 présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés publiés par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

La Figure 7 résume, par mois de publication, les arrêtés du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2012.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés diffusés en 2011-2012 devraient être publiés sous peu dans *La Gazette de l'Ontario*. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor publiés en 2011-2012, indiquant les montants autorisés et dépensés, est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse mention dans son rapport annuel.

La Figure 8 montre les transferts effectués dans le crédit 201 du Budget des dépenses 2011-2012.

CRÉANCES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation des comptes de

Figure 6 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, 2007-2008 – 2011-2012 (en millions de dollars)

Source de données : Conseil du Trésor

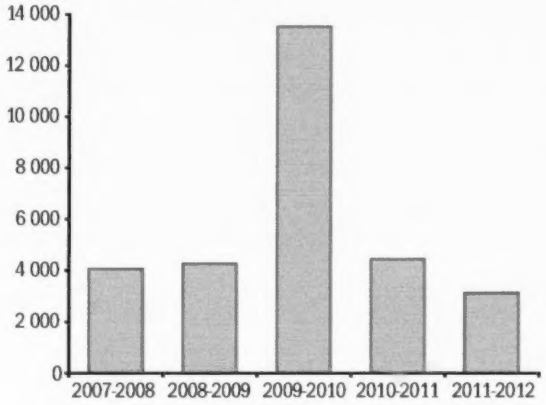


Figure 7 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor par mois en 2011-2012

Source de données : Conseil du Trésor

Mois de publication	N^bre	Autorisation (en millions de dollars)
Avril 2011 – février 2012	81	2 544
Mars 2012	31	329
Avril 2012	8	54
Août 2012	1	190
Total	**121**	**3 117**

Figure 8 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2011-2012

Source des données : Bureau de régie interne

De :		En dollars
Poste 2	Bureau du greffier	(9 900)
Poste 3	Services parlementaires	(9 200)
Poste 6	Sergent d'armes et locaux de l'enceinte parlementaire	(41 800)
Poste 8	Services de soutien aux groupes parlementaires	(109 900)
Poste 9	Indemnités et allocations de déplacement versées aux députés	(1 366 100)
À :		
Poste 4	Services d'information et de technologie	51 100
Poste 5	Services administratifs	7 300
Poste 10	Services de soutien aux bureaux des députés	1 476 000
Poste 12	Appartements du lieutenant-gouverneur	2 500

tout montant dû à la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2011-2012, un montant total de 816,4 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 432,1 millions de dollars en 2010-2011). Les sommes ont été radiées comme suit en 2011-2012 :

- 382,2 millions de dollars irrécouvrables au titre de la taxe de vente au détail (71,9 millions en 2010-2011);
- 155,8 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt sur les sociétés (65,1 millions en 2010-2011);
- 114,1 millions de dollars irrécouvrables au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (145,2 millions en 2010-2011);
- 86,3 millions de dollars irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (118,8 millions de dollars en 2010-2011);
- 48,9 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (6,4 millions de dollars en 2010-2011);
- 29,1 millions de dollars irrécouvrables au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux (24,7 millions de dollars en 2010-2011).

Le volume 2 des Comptes publics de 2011-2012 résume les radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans les états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. La radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.

Chapitre 3

Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens

Nos vérifications de l'optimisation des ressources (VOR) ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et activités des ministères du gouvernement, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces vérifications sont menées en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes ont été engagées sans égard adéquat à l'économie et à l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. S'il y a lieu, elles englobent également les questions de conformité. Essentiellement, les VOR se penchent sur les activités sous-jacentes du programme ministériel ou de l'organisme vérifié afin d'en évaluer la rentabilité ainsi que le niveau de service au public. Le présent chapitre contient les conclusions, observations et recommandations des VOR et d'un examen mené au cours du dernier exercice.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic vérifiés cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance perçue pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques, et les résultats des vérifications antérieures et des activités de suivi connexes.

Nous projetons et exécutons nos travaux de VOR, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, et présentons des rapports à ce sujet, conformément aux normes professionnelles fixées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés applicables aux missions de certification. Ces travaux comportent la tenue de sondages et d'autres procédés que nous jugeons nécessaires, dont l'obtention de conseils d'experts de l'extérieur au besoin.

Avant d'entreprendre une vérification, notre personnel procède à une recherche approfondie concernant le domaine visé et rencontre les représentants de l'organisme vérifié pour discuter du point central de la vérification, y compris nos objectifs et critères de vérification. Au cours de la vérification, notre personnel maintient un dialogue continu avec ces personnes pour suivre les progrès de la vérification et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin des travaux sur place, généralement à la fin du printemps de l'année de vérification, nous discutons des

questions importantes avec l'entité vérifiée puis nous rédigeons un rapport de vérification provisoire. Les cadres du Bureau rencontrent ensuite la haute direction de l'entité vérifiée pour discuter du rapport provisoire et des réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous engageons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire.

Après la finalisation du contenu de chaque rapport de VOR et des réponses correspondantes, les rapports de VOR sont intégrés sous forme de sections au présent chapitre du rapport annuel.

Chapitre 3
Section
3.01

Action Cancer Ontario

Programmes de dépistage du cancer

Contexte

Action Cancer Ontario (ACO) était anciennement connu sous le nom de Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer, qui a été créée en 1943 en vertu d'une loi spéciale de la législature. En 1997, l'organisme a officiellement changé de nom, adoptant Action Cancer Ontario, et est maintenant régi par la *Loi sur le cancer*. ACO assure la coordination et la surveillance des services de cancérologie en Ontario. Il collabore avec chacun des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour répondre aux besoins locaux et régionaux et il conseille le gouvernement sur les questions touchant le cancer.

ACO achemine le financement des soins de santé aux hôpitaux et autres fournisseurs de soins dans le but d'assurer la prestation de services de cancérologie rapides et de qualité à l'échelle de la province. Il est également responsable de l'instauration de programmes de prévention et de dépistage du cancer.

ACO offre 13 programmes régionaux de cancérologie à l'échelle de la province. Ces programmes regroupent des professionnels de la santé et des organismes participant à la prévention du cancer et aux soins de cancérologie. Un vice-président régional d'ACO dirige chaque programme régional. Les programmes régionaux sont nécessaires pour faire en sorte que les fournisseurs de services respectent les exigences et les objectifs fixés dans les ententes de partenariat conclues avec ACO.

Les centres régionaux de cancérologie fournissent les services de dépistage et de traitement du cancer. Avant 2004, ces centres étaient des organismes autonomes gérés par ACO. Le 1er janvier 2004, ils ont officiellement été intégrés aux hôpitaux partenaires afin d'offrir des soins complets en un seul emplacement.

En 2011-2012, les dépenses totales d'ACO se sont chiffrées à 887 millions de dollars, dont 92 millions ont été consacrés aux programmes de dépistage du cancer.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si ACO disposait de politiques et de procédures adéquates pour :

- surveiller et évaluer les programmes de dépistage du cancer afin de déterminer s'ils sont exécutés en conformité avec les lois, les ententes, les directives et les politiques pertinentes;
- évaluer si les objectifs des programmes de dépistage du cancer sont atteints et produire des rapports réguliers à ce sujet.

La haute direction d'AOC a examiné et approuvé les objectifs et les critères de notre vérification.

Dans notre vérification, nous avons examiné les lois ainsi que les politiques et procédures administratives pertinentes et nous avons interviewé des membres du personnel au siège social d'ACO et des fonctionnaires du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Nous avons également visité des emplacements dans les régions suivantes : région du Grand Toronto, Hamilton Niagara Haldimand Brant, Sud-Ouest (London), Champlain (Ottawa) et Nord-Est (Sudbury). Nous y avons étudié des dossiers et d'autres renseignements sommaires accessibles sur le Programme ontarien de dépistage du cancer du sein (PODCS) et du Programme de dépistage du cancer colorectal (PDCC). Nous avons également communiqué avec les emplacements pour obtenir des renseignements concernant le Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus. Afin de mieux comprendre les programmes de dépistage du cancer, nous avons parlé à différents intervenants, comme la Société canadienne du cancer, l'Institut de recherche en services de santé et le Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario. Nous avons aussi communiqué avec des organismes de cancérologie semblables au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique.

Notre vérification comprenait l'examen d'activités pertinentes du service de la vérification interne d'ACO, dont nous avons examiné les rapports récents et avons tenu compte de ses travaux de vérification et des questions pertinentes qu'il avait recensées pour planifier notre vérification.

Résumé

À l'instar de ce qui se fait dans des organismes d'autres administrations, notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et dans d'autres provinces canadiennes, ACO a mis en oeuvre des programmes de dépistage des cancers du sein, colorectal et du col de l'utérus. Chacun de ces trois programmes de dépistage vise essentiellement à réduire le nombre de décès liés au cancer au moyen de la détection et des traitements précoces. Au cours des deux dernières décennies, les taux de mortalité ont chuté en Ontario pour ces trois types de cancer. Les taux de mortalité en Ontario pour ces types de cancer sont semblables aux moyennes canadiennes.

Voici nos principales observations au sujet de ces trois programmes de dépistage :

- Nous avons constaté qu'ACO utilise judicieusement les preuves cliniques reconnues pour décider quels types de cancer doivent faire l'objet de programmes officiels de dépistage. L'engagement pris par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée en 2010 de verser un financement de 45 millions de dollars et les récentes initiatives d'ACO montrent que les deux organisations reconnaissent clairement la nécessité d'accroître les taux de participation aux programmes de dépistage, particulièrement chez les personnes jugées à risque accru de cancer.
- Les objectifs du Ministère en matière de participation aux programmes de dépistage du cancer du sein et du cancer du col de l'utérus ont été atteints, mais les résultats demeurent inférieurs aux objectifs d'ACO. En 2009-2010, le dépistage du cancer colorectal en Ontario n'a pas atteint les objectifs du Ministère ou d'ACO, et près de la moitié de la population cible n'avait toujours pas subi de tests de dépistage. Au total, de 2008 à 2010, seulement 27 % des femmes admissibles ont passé les trois tests de dépistage du cancer recommandés pour leur groupe d'âge. De plus, la participation aux programmes de dépistage semble avoir atteint un plateau, et ACO recherche des solutions pour remédier à la situation.
- Des temps d'attente sont associés aux services de dépistage des trois types de cancer :

- Lors de nos visites des bureaux régionaux, nous avons constaté que les temps d'attente pour une mammographie chez les femmes asymptomatiques présentant un risque moyen de cancer du sein variaient d'un peu plus de 2 semaines à 10,5 mois. ACO a constaté que, dans son programme ciblant les femmes ayant un risque élevé de cancer du sein, le temps d'attente pour une évaluation génétique aux fins de l'admissibilité au dépistage était en moyenne de 84 jours.
- Pour le dépistage du cancer colorectal, près de 30 % des cas n'ont pas eu de coloscopie de suivi dans les délais établis par ACO. Les données d'ACO montraient qu'en 2011-2012, les temps d'attente médians pour une coloscopie étaient de 12 semaines pour les personnes ayant des antécédents familiaux de cancer du côlon et de 6 semaines pour les personnes nécessitant un suivi après un test du sang occulte fécal (TSOF) positif. Nous avons toutefois relevé, dans les dossiers hospitaliers étudiés, des temps d'attente pouvant atteindre 72 semaines pour les personnes ayant des antécédents familiaux de cancer du côlon et 17 semaines pour les personnes dont le TSOF était positif.
- Concernant le dépistage du cancer du col de l'utérus, un examen préliminaire récemment effectué par ACO a révélé que le temps d'attente moyen pour une colposcopie (épreuve diagnostique subséquente à des résultats atypiques d'un test Pap) après le dépistage d'anomalies de haut grade de malignité était d'environ trois mois.

- Bien que les femmes plus âgées courent un plus grand risque de mourir d'un cancer du col de l'utérus, leurs taux de dépistage étaient de beaucoup inférieurs à ceux des femmes plus jeunes. ACO estime qu'il arrive trop souvent que les médecins établissent un lien entre le test Pap pour le cancer du col de l'utérus et les examens de santé annuels, les consultations au sujet de la contraception et le dépistage des infections transmissibles sexuellement. Comme les femmes plus âgées sont habituellement moins portées à consulter leur médecin pour des questions liées à la contraception et au style de vie, il arrive souvent qu'elles ne soient pas testées. En revanche, de nombreuses jeunes femmes à faible risque sont testées plus souvent que nécessaire.
- Le niveau des mesures d'assurance de la qualité pour chacun des programmes de dépistage varie considérablement. ACO avait mis au point un programme complet d'assurance de la qualité pour évaluer et surveiller le PODCS. Cependant, comme 20 % des dépistages avaient été effectués en dehors de ce programme d'ACO, ils n'étaient pas soumis aux exigences. ACO avait établi certains processus d'assurance de la qualité pour le PDCC, mais aucun pour le Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus.
- ACO n'avait pas surveillé si les endoscopistes (spécialistes qui examinent les cavités du corps ou les organes au moyen d'un endoscope) respectent les exigences de rendement. Par exemple, les endoscopistes doivent effectuer au moins 200 coloscopies par année pour obtenir et maintenir leur titre de compétence. Il ressort des données pour les années 2008-2009 à 2010-2011 que plus de 20 % des endoscopistes n'avaient pas satisfait cette exigence de compétence.
- Il existait un arriéré important dans les examens de suivi des clichés mammaires des femmes dont un cancer avait été diagnostiqué après des résultats normaux à un dépistage du cancer du sein. Ces examens de suivi sont effectués pour déterminer si le cancer est passé inaperçu lors du test de dépistage antérieur ou si le cancer s'est réellement développé par la suite (ce qui est qualifié de cancer d'intervalle). En 2009, 225 examens ont été effectués, dont 81 ont mené à un examen plus

poussé. De ces 81 cas, environ la moitié ont par la suite été classés comme étant passés inaperçus au moment du dépistage. Aucun examen de cancer d'intervalle n'a été effectué de la fin de 2009 à juillet 2011, parce que le radiologiste en chef du PODCS d'ACO avait pris sa retraite et son remplaçant a seulement été embauché en juillet 2011. Au moment de notre vérification, l'arriéré des examens de cancers d'intervalle s'élevait à près de 900. ACO nous a informés qu'il prévoyait avoir terminé les examens de suivi de ces cas en décembre 2012.

- ACO a évalué et déclaré la réalisation de ses objectifs dans les programmes de dépistage du cancer, ce qui comprend la publication annuelle de ses indicateurs pour les trois programmes de dépistage au moyen de l'indice de qualité du système de cancérologie du Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario, ainsi que les évaluations périodiques du rendement de ses programmes de dépistage.

RÉPONSE GLOBALE D'ACO

ACO accueille favorablement les recommandations découlant de la vérification, où on a reconnu la pertinence des processus mis en place par ACO pour évaluer la nécessité d'implanter un programme de dépistage du cancer, ainsi que la détermination de l'Ontario à créer des programmes de haute qualité fondés sur la recherche pour le dépistage des cancers du sein, du col de l'utérus et colorectal.

Le dépistage est plus efficace lorsqu'il est offert dans le cadre d'un programme de qualité structuré qui encourage la participation; détermine la population cible et en assure le suivi dans un parcours de dépistage; envoie des invitations, des lettres de résultats et des rappels aux personnes admissibles; comprend des processus de suivi des résultats anormaux ainsi que des évaluations et la production de rapports; et assure l'accès aux services diagnostiques de grande qualité.

La vérification porte sur les secteurs qu'ACO cherche à relever afin de rehausser la valeur de son travail et de ses orientations futures. ACO continuera de collaborer étroitement avec le Ministère pour assurer aux Ontariens l'accès à des services de dépistage du cancer de grande qualité.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations dans le rapport sur les programmes de dépistage du cancer du vérificateur général de l'Ontario et le remercie de cette vérification opportune. Le Ministère est déterminé à élaborer et à mettre en oeuvre des initiatives et des solutions novatrices pour s'attaquer aux conséquences du cancer et d'autres maladies chroniques pour les Ontariens. Nous sommes réceptifs aux observations et recommandations du vérificateur général pouvant contribuer à la planification et la mise en oeuvre continues de programmes et services de dépistage du cancer.

Le dépistage des cancers du sein, du col de l'utérus et colorectal sauve des vies lorsqu'ils sont détectés à un stade précoce. Le programme intégré de dépistage du cancer, dont le Ministère assure la prestation en partenariat avec ACO, réunit les programmes et services de dépistage des cancers du sein, du col de l'utérus et colorectal en un programme provincial coordonné destiné au public, aux fournisseurs et aux planificateurs du système de santé, afin d'améliorer la qualité et la prise en charge du dépistage.

Selon ACO, entre 1990 et 2007, les taux de mortalité par cancer du sein ont chuté de 35 % chez les femmes de 50 à 69 ans et de 29 % dans l'ensemble des groupes d'âge. Depuis son lancement en 1990, le PODCS a fait passer plus de 4,1 millions de tests de dépistage à plus de 1,2 million d'Ontariennes de 50 ans et plus et détecté plus de 22 000 cancers, la majorité aux stades précoces. En mars 2011, le Programme a été élargi aux femmes âgées de 30 à 69 ans présentant un risque élevé de cancer du sein en

raison de facteurs génétiques ou médicaux ou de leurs antécédents familiaux.

En ce qui concerne le dépistage du cancer colorectal, selon l'indice de qualité du système de cancérologie de 2012, en 2010, un peu plus de la moitié des Ontariens âgés de 50 à 74 ans avaient déjà subi un TSOF, une sigmoïdoscopie flexible ou une coloscopie. Le Ministère et ACO s'emploient à augmenter la participation au dépistage du cancer colorectal, notamment en évaluant de nouvelles technologies de dépistage pour l'Ontario.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVES STRATÉGIQUES

Au fil des ans, ACO a mis au point plusieurs initiatives stratégiques visant à réduire l'incidence du cancer et la mortalité liée au cancer. En 2003, en collaboration avec la Société canadienne du cancer, ACO a publié *Cancer 2020, Objectif cancer : Un plan d'action pour la prévention et le dépistage du cancer*, un rapport qui exposait un plan provincial à long terme pour réduire d'ici 2020 le nombre de personnes recevant un diagnostic de cancer ou mourant d'un cancer. Outre ce plan à long terme, ACO a élaboré et publié trois plans triennaux de lutte contre le cancer en Ontario afin de dresser une carte routière détaillée des soins de cancérologie.

En 2010, le Ministère a lancé la Stratégie intégrée de dépistage du cancer (SIDC). Il a octroyé 45 millions de dollars à ACO de 2010-2011 à 2012-2013 pour la mise en oeuvre de la stratégie, qui vise à augmenter la participation au dépistage, à sensibiliser les fournisseurs de soins primaires à leur rôle à cet égard, à élargir les systèmes d'information de sorte à mieux cibler les personnes admissibles et présentant un risque élevé et à améliorer les contrôles du processus de dépistage et les rapports connexes.

ACO a mis en oeuvre trois programmes de dépistage du cancer : le PODCS, ContrôleCancerColorectal et le Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus. Notre examen a montré qu'ACO avait adopté des processus pour déterminer la pertinence d'établir un programme de dépistage du cancer et que ses décisions étaient fondées sur des preuves cliniques que le dépistage était un moyen efficace de réduire la mortalité. Selon un comité d'experts national, le Partenariat canadien contre le cancer (PCCC), la réduction de la mortalité liée au cancer est le critère ultime pour confirmer l'efficacité d'un test de dépistage.

Nous avons constaté que les critères appliqués pour déterminer quels types de cancer devraient faire l'objet d'un programme de dépistage étaient conformes aux principes établis par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Les critères comprennent notamment une évaluation de l'affection afin de déterminer si elle constitue un problème de santé important, l'existence ou non d'un test ou d'un examen de dépistage convenable, et une évaluation des avantages généraux du programme de dépistage pour déterminer si ceux-ci l'emportent sur le préjudice potentiel de son application. Par exemple, dans le cas du cancer de la prostate, la prépondérance de la preuve a révélé que le préjudice associé à la mise en oeuvre d'un programme structuré de dépistage l'emportait sur les avantages. ACO a indiqué qu'il continuait à surveiller de près la recherche sur ce cancer et d'autres types de cancer, comme le cancer du poumon.

PROGRAMMES DE DÉPISTAGE DU CANCER

Une abondance de données confirme que le dépistage et la détection précoces sont essentiels pour réduire les décès par cancer. La détection précoce du cancer peut donner lieu à des traitements moins effractifs et améliorer les résultats de santé.

Comme l'ont fait des organismes d'autres administrations, notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et dans d'autres

provinces canadiennes, ACO a mis en oeuvre des programmes de dépistage des cancers du sein, colorectal et du col de l'utérus.

L'examen des taux de mortalité de 1992 à 2012 a montré que les taux de ces trois types de cancers ont diminué durant la période. Cependant, comme le montre la Figure 1, la diminution a fléchi ces dernières années. Selon les données de la Société canadienne du cancer, les taux de mortalité en Ontario pour ces trois types de cancer sont comparables à ceux de la plupart des provinces canadiennes, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick ayant des taux légèrement plus faibles.

Selon ACO, les efforts déployés dans le cadre de la SIDC pour améliorer les taux de participation aux programmes de dépistage et la qualité des services de dépistage contribueront à accélérer la réduction des taux de mortalité par cancer.

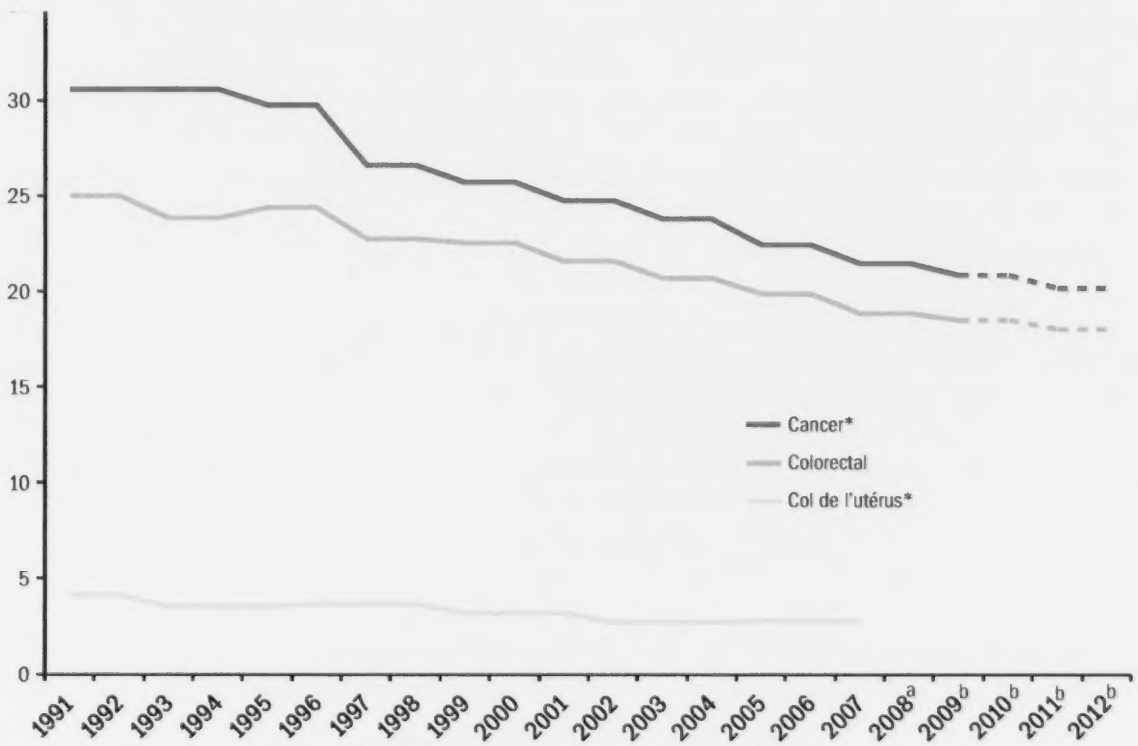
Participation et accès aux programmes de dépistage du cancer

Les programmes de dépistage sont efficaces s'ils atteignent un pourcentage appréciable de la population cible. Au fils des ans, de nombreux différents taux de participation cibles ont été établis pour orienter le dépistage du cancer.

Le rapport *Cancer 2020,* publié en 2003, établissait des taux de participation de 90 à 95 %, mais ACO s'est ensuite fixé des objectifs qu'il jugeait plus réalistes dans ses plans triennaux de lutte contre le cancer. Par la suite, le Ministère, après avoir constaté un nivellement des taux de participation aux trois programmes, a collaboré avec ACO pour élaborer une stratégie intégrée de dépistage du cancer visant à augmenter la participation au dépistage du cancer du sein, du col de l'utérus et colorectal.

Figure 1 : Taux de mortalité liée aux cancers du sein, colorectal et du col de l'utérus en Ontario (par 100 000 habitants)

Source des données : Action Cancer Ontario



* Les taux de mortalité liée aux cancers du sein et du col de l'utérus sont calculés par tranche de 100 000 Ontariennes.
a. Les taux de mortalité liée au cancer du col de l'utérus ne sont pas accessibles pour la période de 2008 à 2012.
b. Les taux de mortalité liée aux cancers du sein et colorectal pour 2009 à 2012 sont estimatifs.

La stratégie comprenait des objectifs d'augmentation progressive des taux de participation de 2009-2010 à 2013-2014. Par exemple, la stratégie visait une augmentation de 66 % en 2009-2010 à 73 % en 2013-2014 pour le dépistage du cancer du sein.

Les taux de participation cible s'appliquent seulement aux personnes admissibles au dépistage. Les critères d'admissibilité sont fondés sur le groupe d'âge ou d'autres facteurs de risque qu'une personne développe un cancer particulier, comme les antécédents familiaux. Comme le montre la Figure 2, au moment de notre vérification, les données les plus récentes dont disposait ACO sur les taux de participation dataient de 2009-2010.

Afin de sensibiliser le public aux programmes de dépistage du cancer, le Ministère a engagé en tout 13 millions de dollars de 2007-2008 à 2011-2012, à des fins de communication et de promotion; ACO a engagé 5,9 millions pendant cette période pour promouvoir les programmes de dépistage auprès des fournisseurs de soins de santé et d'autres intervenants.

Le Ministère et ACO étaient conjointement responsables de la promotion de ces programmes de dépistage. Un cadre global a été mis au point pour garantir un message cohérent et ciblé, le Ministère étant chargé des communications avec le public et ACO, de l'information aux professionnels. Le Ministère et ACO ont collaboré à des initiatives précises.

Voici nos observations à l'égard de la participation et de l'accès à chacun des programmes de dépistage du cancer.

Figure 2 : Taux de participation cible et réelle aux programmes de dépistage du cancer (%)

Source des données : Action Cancer Ontario

Programme de dépistage du cancer	Taux de participation cible dans le plan d'ACO	Taux de participation cible dans la SIPC 2009-2010	Taux réel 2009-2010
Sein	70	66	66,8
Colorectal	40	32	27,4
Col de l'utérus	85	72	72,0

Dépistage du cancer du sein

Le Programme ontarien de dépistage du cancer du sein (PODCS) a été créé en 1990 et cible, à titre de population admissible, les femmes de 50 à 69 ans (de 50 à 74 ans depuis novembre 2011) présentant un risque moyen de cancer du sein. Les seuls facteurs constituant un risque moyen sont le sexe féminin et l'âge.

En juillet 2011, l'Ontario était la seule province canadienne à intégrer le dépistage pour les femmes présentant un risque élevé de cancer du sein à un programme structuré de dépistage du cancer du sein. Ce programme cible, à titre de population admissible, les femmes âgées de 30 à 69 ans qui ont un risque élevé de cancer du sein. Les facteurs associés à un risque élevé sont notamment une mutation génétique particulière; des antécédents familiaux de cancer du sein héréditaire; un risque à vie de 25 % ou plus confirmé au moyen d'une évaluation génétique; et une radiothérapie à la poitrine avant l'âge de 30 ans ou plus de huit ans auparavant pour traiter un autre cancer ou problème de santé.

Le programme visant les femmes à risque moyen a plus ou moins atteint ses objectifs de participation, alors que le taux de participation au programme visant les femmes à risque élevé était nettement inférieur à l'objectif fixé. Il faut cependant souligner que ce dernier programme est relativement récent.

Le dépistage du cancer du sein et les évaluations connexes sont effectués dans plus de 150 emplacements affiliés au PODCS situés dans les hôpitaux et les établissements de santé autonomes. Environ 523 000 femmes ont participé au PODCS en 2011-2012. (Le dépistage peut se faire à l'extérieur du Programme. En 2010-2011, année la plus récente où des chiffres sont accessibles, environ 112 800 femmes ont passé une mammographie à un établissement de santé autonome non rattaché au Programme.) Environ 78 millions de dollars ont été alloués au PODCS.

Pour les femmes présentant un risque moyen de cancer du sein, les lignes directrices recommandent un dépistage avec mammographie tous les deux ans. Pour les femmes à risque élevé, les lignes directrices recommandent un dépistage annuel avec imagerie par résonance magnétique (IRM) ou une échographie, en plus d'une mammographie.

En 2009-2010, année la plus récente où des statistiques ont été fournies, le taux de participation de la population admissible à risque moyen était de 66,8 %, ce qui correspond à l'objectif de la SIDC, mais non à l'objectif de 70 % dans les plans de lutte contre le cancer d'ACO.

En 2011-2012, le Ministère a affecté environ 11,6 millions de dollars pour le dépistage chez les femmes à risque élevé. ACO en a reçu environ 6,5 millions, dont 4,7 millions pour 20 000 examens de dépistage prévus et les frais associés, et 1,8 million pour des évaluations génétiques.

Pour accéder aux services d'évaluation génétique, une femme doit être dirigée au PODCS par son médecin. Les femmes dont le risque élevé de cancer du sein est confirmé subiront une IRM du sein et une mammographie. Selon une annonce en mai 2011, le dépistage chez ces femmes, au moyen d'une IRM et d'une mammographie annuelles, permettra de détecter environ 17 cancers par année pour chaque tranche de 1 000 participantes au PODCS.

Les données pour les neuf premiers mois du Programme, soit du 1er juillet 2011 au 31 mars 2012, montrent qu'environ 5 000 femmes âgées de 29 à 69 ans ont été dirigées vers le volet à risque élevé du PODCS. De ce nombre, environ 600 ont passé un test de dépistage. Ce nombre est nettement inférieur aux 20 000 auxquels le Ministère s'attendait. ACO a déclaré que ce faible nombre serait attribuable au fait que le PODCS avait commencé au cours de l'été ou encore que les femmes devaient d'abord obtenir un renvoi de leur omnipraticien et qu'un grand nombre devaient ensuite faire l'objet d'une évaluation génétique. ACO a indiqué que, des 4,7 millions de dollars affectés au volet à risque élevé et aux services connexes, 3,3 millions devaient être remis au Ministère à la fin de l'exercice. ACO a fait savoir qu'il avait réduit ces projections pour 2012-2013 à 5 000 dépistages.

Temps d'attente pour les services de dépistage du cancer du sein

Chaque emplacement affilié au PODCS ou à un bureau régional gère ses propres réservations pour des mammographies de dépistage. Le Programme n'a pas de norme concernant le temps d'attente pour ces services. Aux trois bureaux régionaux que nous avons visités, nous avons constaté des fluctuations dans les temps d'attente variant d'un peu plus de 2 semaines à 10,5 mois. Le temps d'attente pour les femmes inscrites au Programme pourrait être attribuable au nombre élevé de tests de dépistage et d'évaluations effectués dans ces établissements sur des femmes non admissibles au PODCS. Un établissement que nous avons visité a effectué 20 500 mammographies en 2010-2011, dont seulement 9 400 concernaient des femmes admissibles selon les critères du Programme. ACO dispose de données sur le nombre total de dépistages non liés au PODCS effectués à l'échelle provinciale, mais n'a pas colligé ces données par emplacement de sorte à évaluer la capacité de ses quelque 150 établissements de dépistage du cancer du sein.

Par ailleurs, les données de 2008 (année la plus récente où des données sont accessibles) montrent que, dans 56 % des cas où des anomalies décelées par une mammographie nécessitaient une biopsie, le suivi a été assuré dans un délai de sept semaines. Ce taux demeure inférieur à l'objectif national fixé par l'Agence de la santé publique du Canada, qui est de 90 % pour ce délai. Aucune province canadienne n'a été en mesure d'atteindre l'objectif national. Les données de 2005-2006 de l'Agence de la santé publique du Canada indiquent que seule la Nouvelle-Écosse a obtenu une meilleure note que l'Ontario à cet égard, avec 58 % de cas ayant fait l'objet d'un suivi dans les délais prévus, par rapport à 57 % en Ontario.

Lors des visites des bureaux régionaux, nous avons constaté que des temps d'attente existaient à toutes les étapes du dépistage pour les femmes à risque élevé, jusqu'à six mois dans certains établissements. À la fin de 2011, ACO a effectué une enquête auprès des cliniques d'évaluation génétique qui déterminent l'admissibilité au dépistage du cancer du sein pour les femmes à risque élevé. L'enquête a révélé que le temps d'attente entre le moment où la patiente reçoit un renvoi de son médecin et son premier rendez-vous était en moyenne de 84 jours. La plupart des cliniques ont indiqué que l'attente était essentiellement attribuable à la pénurie de personnel.

RECOMMANDATION 1

Afin d'améliorer les services de dépistage du cancer du sein pour les femmes admissibles, particulièrement celles qui sont considérées comme présentant un risque élevé de cancer du sein, Action Cancer Ontario (ACO) doit évaluer périodiquement les temps d'attente à chacun de ses établissements de dépistage. Par ailleurs, ACO doit prendre des mesures en vue d'augmenter sa capacité de sorte à effectuer les évaluations génétiques plus rapidement pour les femmes ayant obtenu un renvoi de leur médecin au volet à risque élevé.

RÉPONSE D'ACO

ACO convient qu'il importe de réduire le temps d'attente à tous les emplacements de dépistage pour améliorer les services de dépistage du cancer du sein et d'évaluation. ACO collaborera avec les régions en vue d'évaluer et d'améliorer les temps d'attente pour le dépistage et le suivi des résultats atypiques.

ACO mène une évaluation sur un an pour déterminer où des améliorations peuvent être apportées au nouveau volet à risque élevé du PODCS, qui devrait être terminée d'ici mars 2013. ACO évaluera notamment le temps d'attente pour l'IRM et les évaluations génétiques (ex. consultations et examens) pour les femmes à risque élevé. En se fondant sur les résultats de cette évaluation, ACO apportera des améliorations au Programme en mettant particulièrement l'accent sur la réduction du temps d'attente pour l'IRM et les évaluations, au besoin, à compter de 2013-2014.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie l'évaluation du temps d'attente pour le dépistage du cancer du sein à chacun des emplacements de dépistage. Il collaborera avec ACO en vue d'évaluer et d'améliorer le temps d'attente pour le dépistage et le suivi des résultats atypiques à tous les emplacements de dépistage.

Le Ministère a fourni à ACO des ressources pour évaluer le PODCS afin de cerner les améliorations possibles, en mettant particulièrement l'accent sur la réduction du temps d'attente pour l'IRM et les évaluations suivant le cas.

Dépistage du cancer colorectal

En 2007, le Ministère a engagé 195 millions de dollars pour le dépistage du cancer colorectal sur une période de cinq ans, soit du 1er avril 2007 au 31 mars 2012. ACO a ensuite lancé le programme ContrôleCancerColorectal doté d'un financement total de 72 millions de dollars pour la période de cinq ans. Le programme cible, à titre de population admissible, les hommes et les femmes âgés de 50 à 74 ans.

Pour le Programme, on a retenu la trousse de TSOF au gaïac comme principal outil de dépistage du cancer colorectal pour les Ontariens à risque moyen, c'est-à-dire les personnes n'ayant pas d'antécédents familiaux de cancer colorectal ou de symptômes connexes. On recommande de passer le TSOF tous les deux ans. En cas de résultat positif, le fournisseur de soins primaires devrait recommander à son patient de passer une coloscopie de suivi.

Le Programme vise également les personnes présentant un risque accru — parce qu'un ou des membres de leur famille immédiate ont ou ont eu un cancer colorectal –, mais le protocole est différent. Les personnes présentant un risque accru peuvent passer outre au TSOF et subir directement une coloscopie. Si la coloscopie ne révèle pas de cancer, la personne est invitée à subir une nouvelle coloscopie dans une période de cinq à dix ans.

En 2011-2012, 63 hôpitaux ont signé des ententes avec ACO et ont reçu des fonds d'appui de 4,6 millions de dollars pour participer au programme ContrôleCancerColorectal. Les hôpitaux ont effectué en tout 14 300 coloscopies au cours de cette année.

Participation au Programme de dépistage du cancer colorectal

Selon les rapports, le taux de participation de la population admissible (hommes et femmes de 50 à 74 ans) au programme ContrôleCancerColorectal a été de 27,4 % en 2009-2010, ce qui est inférieur à l'objectif de la SIDC (32 %) et à l'objectif du plan de lutte contre le cancer d'ACO (40 %). Cependant, le Programme ne mesurait que le taux de participation au TSOF. Lors de nos visites des bureaux régionaux et de quelques hôpitaux de ces régions, nous avons appris que la faiblesse des taux pourrait être en partie attribuable au fait que beaucoup de médecins estimaient que le TSOF n'était pas un outil de dépistage assez fiable et qu'ils renvoyaient directement de nombreuses personnes à risque moyen à un dépistage par coloscopie. Une enquête commandée par le Ministère en 2010 a effectivement révélé que 37 % des médecins croyaient que le TSOF n'était pas assez fiable pour servir d'outil de dépistage auprès de la population. En conséquence, le nombre de personnes à risque moyen qui ont fait l'objet d'un dépistage pourrait être beaucoup plus élevé que le nombre de celles qui ont subi un TSOF. (Au moment de notre vérification, ACO nous a dit qu'il réalisait un projet pilote en utilisant une différente trousse de test de selles, le test immunochimique fécal (TIF), dont le niveau de sensibilité était plus élevé que celui du TSOF utilisé jusqu'ici; cette nouvelle trousse pourrait dissiper les préoccupations des médecins au sujet de l'utilisation du TSOF pour dépister le cancer colorectal.)

Par ailleurs, comme le taux de participation ne comprenait pas de dépistage direct par coloscopie des personnes ayant un risque accru de cancer colorectal, la participation globale au dépistage de ce cancer en Ontario a été sous-évaluée.

En décembre 2011, un comité directeur mixte du Ministère et d'ACO a approuvé une méthode de calcul des taux de participation au dépistage du cancer colorectal qui comprend les personnes ayant subi un TSOF, une sigmoïdoscopie flexible ou une coloscopie. Il a également été décidé que ce calcul serait consigné en plus du taux de participation au TSOF. Cependant, cette méthode de calcul aura pour effet de surévaluer le taux de participation au dépistage parce qu'elle englobe également toutes les personnes recevant des traitements pour un cancer colorectal ou des lésions précancéreuses, et ces traitements ne sont pas considérés comme du dépistage.

Selon la nouvelle méthode de calcul, le taux de tests de dépistage du cancer colorectal déclaré en 2012 était de 53 % pour 2010. Ce pourcentage comprenait les personnes ayant subi un TSOF au cours des deux années précédentes, une sigmoïdoscopie flexible au cours des cinq dernières années ou une coloscopie au cours des dix dernières années, peu importe l'endroit, y compris les cliniques privées de coloscopie. Par conséquent, environ la moitié de la population admissible n'avait pas fait l'objet de dépistage.

Temps d'attente pour une colonoscopie dans les hôpitaux

Lorsque le PDCC a commencé en 2007-2008, 57 hôpitaux y participaient. Ce nombre est passé à 74 en 2008-2009, puis a baissé à 64 en 2010-2011 et à 62 en 2011-2012.

L'Association canadienne de gastroentérologie a fixé à deux mois l'objectif pour les suivis dans les cas de résultats positifs au TSOF, délai de référence qu'ACO a porté à huit semaines. Pour les personnes ayant des antécédents familiaux de cancer colorectal, l'Association a fixé un délai de 6 mois à compter du renvoi pour une coloscopie, et ACO a porté le délai de référence à 26 semaines. L'objectif provincial fixé par le programme ContrôleCancer-Colorectal est de 75 % pour le délai de référence de 8 semaines et de 80 % pour le délai de référence de 26 semaines pour les personnes ayant des antécédents familiaux de cancer colorectal.

Selon l'indice de qualité du système de cancérologie, publié récemment par le groupe consultatif du Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario, en 2011, dans 73 % des cas de résultats positifs au TSOF, le délai de référence de 8 semaines a été respecté, ce qui représente une amélioration par rapport à 2009 (60 %). D'après les rapports d'ACO, dans 80 % des cas d'antécédents familiaux, la période d'attente de 26 semaines a été respectée en 2010-2011, ce qui correspond à une amélioration par rapport à 2008-2009 (71 %). Notre examen des dossiers dans les hôpitaux a révélé que les temps d'attente dépassaient le délai de référence de 8 semaines pour le suivi de TSOF positifs et de 26 semaines pour les cas d'antécédents familiaux. Nous avons également relevé des cas où des personnes dont le TSOF était positif ont attendu jusqu'à 17 semaines pour une coloscopie de suivi ainsi que des personnes ayant des antécédents familiaux de cancer du côlon qui ont attendu jusqu'à 72 semaines pour une coloscopie.

Malgré l'amélioration des temps d'attente dans ces deux situations, près de 30 % des participants n'ont pas eu de coloscopie de suivi dans les 8 semaines d'un résultat positif au TSOF et dans les 26 semaines après un renvoi pour risque accru. Certaines personnes ont recouru aux services de dépistage de cliniques privées, mais ACO n'avait pas accès aux dates de renvoi aux cliniques privées pour évaluer le temps d'attente des participants.

Selon ACO, ces objectifs n'ont pas été atteints pour différentes raisons, notamment les médecins ne font pas de suivi auprès des participants, la réticence de certaines personnes à subir une coloscopie, et les médecins ont conseillé à leurs patients ayant obtenu des résultats positifs au TSOF de répéter le test au lieu de les diriger directement vers une coloscopie.

RECOMMANDATION 2

Afin d'augmenter la participation et d'améliorer les efforts de dépistage du cancer du côlon, Action Cancer Ontario doit :

- examiner les préoccupations des médecins à l'égard de l'efficacité du TSOF comme outil de dépistage et s'efforcer de les dissiper;
- étudier des moyens de réduire le temps d'attente pour une coloscopie, particulièrement pour les patients présentant un risque accru.

RÉPONSE D'ACO

ACO accepte la recommandation et cherche des moyens d'augmenter la participation et d'améliorer le PDCC. Il continuera de sensibiliser les fournisseurs de soins primaires aux données probantes de la plus haute qualité à l'appui du dépistage au moyen du TSOF. Il continuera également d'évaluer la faisabilité d'adopter d'autres tests de dépistage qui, selon les données probantes récentes de la plus haute qualité, contribuent à réduire la mortalité due au cancer colorectal, ce qui comprend le test de selles plus sensible (test immunochimique fécal ou TIF) et la sigmoïdoscopie flexible. Les deux méthodes conviennent au dépistage chez les personnes à risque moyen et pourraient être plus acceptables pour les fournisseurs de soins primaires, notamment les médecins.

ACO poursuivra sa collaboration avec les régions en vue d'améliorer le temps d'attente pour la coloscopie aux emplacements qui n'atteignent pas les objectifs de temps d'attente, surtout pour les patients à risque accru (ayant

des antécédents familiaux au premier degré de cancer colorectal), au moyen d'examens du rendement trimestriels et de la gestion des contrats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a octroyé un financement à ACO pour la sensibilisation des fournisseurs de soins et le projet pilote d'évaluation du nouveau TIF en vue de son utilisation en Ontario.

Le Ministère a également octroyé des fonds à ACO pour :

- augmenter sa capacité en matière de coloscopie en vue de réduire les temps d'attente des personnes à risque accru de cancer colorectal;
- mener un projet pilote visant à recourir aux cliniques de coloscopie à l'extérieur des hôpitaux pour augmenter sa capacité en services de coloscopie, dans le cadre du programme ContrôleCancerColorectal.

Dépistage du cancer du col de l'utérus

Le Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus a été lancé le 15 juin 2000. En 2010-2011, le Ministère a versé 54,8 millions de dollars aux médecins et aux laboratoires pour les tests Pap. Le dépistage se fait essentiellement au moyen des tests Pap effectués par les médecins dans leur bureau lors des examens de santé réguliers. Lorsque le test Pap décèle une anomalie de faible grade, la patiente passe habituellement un autre test Pap après six mois. Lorsqu'une anomalie grave est décelée, la patiente est normalement recommandée pour une colposcopie (un examen visuel du col de l'utérus au moyen d'un instrument appelé un colposcope). Dans certains cas, le tissu est prélevé pour une biopsie, et un pathologiste pose un diagnostic. Les colposcopies sont effectuées dans des cliniques en milieu hospitalier ou privées.

ACO a récemment publié des lignes directrices actualisées qui recommandent l'utilisation du test d'empreintes génétiques du virus du papillome humain (VPH) comme outil de dépistage du cancer du col de l'utérus pour les femmes de 30 ans et plus. ACO collabore également avec le Ministère pour trouver un moyen d'intégrer ce test au programme de dépistage.

Taux de participation des femmes au Programme de dépistage du cancer invasif du col de l'utérus

Le vaccin contre le VPH, les dépistages réguliers et les suivis appropriés et rapides de résultats atypiques sont très efficaces pour prévenir le cancer du col de l'utérus. La mortalité par cancer du col de l'utérus augmente de façon marquée après 45 ans. Selon les données les plus récentes du Registre ontarien de dépistage du cancer, de 2009 à 2011, 83 % des femmes décédées des suites d'un cancer du col de l'utérus avaient plus de 45 ans.

Notre examen a révélé que, même si elles courent un risque accru de décès par cancer du col de l'utérus, les femmes plus âgées ne sont pas ciblées adéquatement aux fins du dépistage et ne faisaient pas l'objet de dépistages adéquats. Par exemple, entre 2009 et 2011, les femmes plus âgées étaient deux fois plus susceptibles de ne pas avoir fait l'objet d'un dépistage du cancer du col de l'utérus dans les trois années précédant leur diagnostic de cancer invasif du col de l'utérus comparativement aux femmes plus jeunes. Particulièrement, les deux tiers des femmes âgées de 45 à 74 ans ayant reçu un diagnostic de cancer invasif du col de l'utérus n'avaient pas eu de test de dépistage dans les trois années précédant le diagnostic, par rapport à seulement un tiers des femmes de 21 à 34 ans n'ayant pas subi de test de dépistage. La moitié des femmes de 55 à 74 ans n'avaient pas eu de test de dépistage dans les dix années précédant leur diagnostic de cancer invasif du col de l'utérus.

Fréquence du dépistage du cancer du col de l'utérus

En général, ACO recommande un dépistage du cancer du col de l'utérus tous les trois ans pour les

femmes de 21 à 69 ans qui sont ou ont été actives sexuellement. Cependant, ACO recommande que les femmes qui ont des résultats atypiques subissent un nouveau test tous les ans, jusqu'à ce qu'elles obtiennent trois résultats normaux successifs.

En 2009-2010, le taux de participation provincial global au dépistage du cancer du col de l'utérus était de 72 %. Ce taux était inférieur à l'objectif (85 %) du plan de lutte contre le cancer en Ontario, mais correspondait à l'objectif de la SIDC. Il y avait une différence importante dans les taux de participation selon les groupes d'âge. Selon l'évaluation du programme par ACO, les taux de participation au dépistage les plus élevés se trouvaient chez les femmes âgées de 20 à 29 ans (74 %) et les taux les plus faibles étaient chez les femmes de 60 à 69 ans (66 %). Par conséquent, les femmes plus jeunes, qui sont moins à risque de cancer du col de l'utérus, ont les taux les plus élevés de dépistage annuel au moyen du test Pap. Notre examen a montré que 16 % des femmes de 20 à 29 ans, dont les résultats d'un test Pap étaient normaux en 2009, ont subi un autre test dans les 12 mois suivants; cette situation ne s'est produite que dans 7 % des cas de femmes âgées de 70 ans et plus.

Il est ressorti des discussions avec la direction d'ACO que les femmes plus jeunes (de 20 à 34 ans) passent et repassent des tests de dépistage plus fréquemment parce que, pour les médecins, le test Pap est relié aux examens de santé annuels, aux consultations au sujet de la contraception et au dépistage des infections transmissibles sexuellement. En 1996, le Ministère a reconnu que cela posait problème. Comme les femmes plus âgées ont moins de raisons de voir leur médecin pour des questions touchant la contraception et le style de vie, elles ne subissent pas de tests assez souvent, voire pas du tout, même si elles sont plus à risque de cancer du col de l'utérus et de décès.

Selon les représentants d'ACO, la question des dépistages trop fréquents ou trop peu fréquents s'explique par l'absence de système structuré pour informer les personnes qu'il est temps de passer un test. Afin d'établir un système structuré d'appel et de rappel, le Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus devait être autorisé à colliger des renseignements sur la santé des personnes sans leur consentement. Pour ce faire, il faudrait obtenir la qualité de registre prescrit auprès du Ministère et de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. ACO a obtenu cette qualité pour le Registre ontarien de dépistage du cancer en mai 2011. En octobre 2011, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a approuvé les pratiques et les procédures d'ACO associées au Registre. Par conséquent, le Programme peut maintenant recueillir des données pour déterminer les femmes admissibles et leur envoyer directement la correspondance traitant des résultats des tests ainsi que des invitations ou des rappels pour un dépistage.

Selon ACO, il serait préférable d'amener les médecins à considérer le test Pap comme un service distinct n'étant pas lié aux consultations au sujet de la contraception, aux examens de santé annuels et aux tests de dépistage d'infections transmissibles sexuellement. ACO a recommandé que le Ministère, dans ses négociations avec l'Ontario Medical Association, harmonise les primes de rendement versées aux médecins avec ses lignes directrices révisées sur le dépistage du cancer du col de l'utérus, qui ont été diffusées au public et aux fournisseurs de soins de santé en mai 2012. La prime de rendement actuelle pour les médecins est calculée en fonction du pourcentage de la population cible ayant passé un test Pap au cours des 30 mois précédant le 31 mars de l'exercice pour lequel la prime est demandée. Cet intervalle est de 6 mois plus court que l'intervalle de 36 mois entre les tests Pap recommandé par ACO et pourrait encourager des dépistages en nombre excessif. Par ailleurs, il n'y avait pas de mesures pour dissuader les dépistages plus fréquents qu'à l'intervalle recommandé.

Temps d'attente des services de colposcopie

Le suivi rapide des résultats atypiques du test Pap est essentiel pour assurer l'efficacité du dépistage.

Selon l'indice de qualité du système de cancérologie pour 2012, 17 % des femmes âgées de 20 à 69 ans n'ont pas eu de colposcopie de suivi 6 mois après un résultat atypique révélant une malignité de haut grade. Les lignes directrices en matière de colposcopie de 2008 précisent qu'une colposcopie doit avoir lieu sur une période de 8 à 12 semaines dans le cas de résultats cytologiques moins sévères et sur une période plus courte dans le cas de résultats plus sévères. La période entre le renvoi et la colposcopie ne devrait pas dépasser six mois.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté qu'ACO n'avait pas envoyé de lettres aux personnes touchées. Cependant, ACO nous a informés, maintenant qu'il a obtenu la qualité de registre prescrit, il prévoit envoyer des lettres à toutes les femmes de 21 à 69 ans dont les résultats du test Pap sont atypiques ou insatisfaisants à compter de l'automne 2012.

En février 2012, ACO a procédé à un examen préliminaire des données sur la colposcopie pour les années 2008 à 2010, afin de déterminer le délai moyen pour passer une colposcopie. Cet examen préliminaire a montré que le temps d'attente moyen pour les anomalies de haut grade de malignité était généralement de trois mois.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer l'efficacité de ses services de dépistage du cancer du col de l'utérus, Action Cancer Ontario doit :

- cibler ses activités de sensibilisation et de promotion de sorte à augmenter les taux de participation et de dépistage répété chez les femmes;
- sensibiliser le public et les fournisseurs de soins de santé aux intervalles appropriés du dépistage du cancer du col de l'utérus;
- surveiller les temps d'attente pour la colposcopie afin d'assurer un suivi rapide pour les femmes obtenant des résultats atypiques au test Pap.

RÉPONSE D'ACO

ACO accepte cette recommandation et cherche activement à renforcer le Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus. Les fournisseurs qui effectuent les dépistages du cancer du col de l'utérus jouent un rôle essentiel en vue d'assurer que les dépistages et les suivis aient lieu en conformité aux lignes directrices. En mai 2012, ACO a diffusé de nouvelles lignes directrices en matière de dépistage du cancer du col de l'utérus aux fournisseurs à l'échelle de la province ainsi que de l'information qu'ils peuvent distribuer aux femmes.

Par ailleurs, les efforts se poursuivront en vue de sensibiliser les fournisseurs de soins et les femmes de tous les âges aux lignes directrices en matière de dépistage du cancer du col de l'utérus, notamment au moyen de campagnes médiatiques et de correspondance ciblées à compter de juillet 2012. Ces activités comprennent l'élaboration de campagnes de sensibilisation avec les partenaires régionaux pour promouvoir le dépistage approprié des femmes n'ayant jamais ou que peu fréquemment passé un test de dépistage ainsi que des femmes plus âgées.

ACO collaborera avec les hôpitaux et les cliniques de colposcopie pour surveiller et améliorer les temps d'attente, au besoin, de même qu'avec les fournisseurs de soins primaires pour améliorer les taux de suivi pour l'ensemble des femmes dont le test Pap produit des résultats atypiques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de collaborer avec ACO et de le financer en vue d'établir des stratégies efficaces de prestation des activités de promotion et de sensibilisation visant à améliorer les connaissances du public et des fournisseurs de soins de santé sur le dépistage approprié du cancer du col de l'utérus et les lignes directrices recommandées.

Dépistage du cancer pour les personnes n'ayant pas de médecin de famille

Selon le Ministère, environ 6 % de la population adulte n'a pas de médecin de famille. Actuellement, lorsqu'une personne n'ayant pas de fournisseur de soins primaires participe à l'un des trois programmes de dépistage du cancer, il incombe à ACO de s'assurer qu'un suivi est fait à la suite de résultats atypiques. ACO encourage alors ces personnes à communiquer avec Accès Soins pour trouver un médecin qui fournira les soins primaires de manière permanente. Cependant, ce processus ne prévoit pas la recherche des personnes sans médecin de famille pour les inscrire aux programmes de dépistage.

ACO a reconnu que les personnes n'ayant jamais ou que rarement participé à des programmes de dépistage éprouvent souvent des difficultés liées au faible revenu, à l'orientation sexuelle ou à l'immigration ou souffrent de troubles fonctionnels. ACO a indiqué que, selon la recherche actuelle, les interventions locales adaptées sont mieux en mesure de surmonter les obstacles au dépistage auxquels ces groupes font face. Par conséquent, le Ministère a versé 4,5 millions de dollars à ACO pour 2010-2011 à 2012-2013 pour concevoir des initiatives ciblant les personnes n'ayant jamais ou que peu fréquemment passé un test de dépistage.

En 2010-2011, ACO a retenu 5 de ses 13 régions pour des projets visant les personnes n'ayant jamais ou peu fréquemment passé un test de dépistage et leur a alloué un financement pendant deux ans, après quoi il évaluera les initiatives pour déterminer s'il convient ou non de les élargir. ACO nous a informés qu'il prévoit effectuer une analyse plus détaillée à l'échelle des RLISS en vue d'élargir les projets régionaux actuels au cours de l'exercice 2013-2014.

Par ailleurs, dans le cadre de la SIDC, ACO a envisagé différents projets pilotes ou propositions pour accroître la participation des personnes sans médecin de famille aux programmes de dépistage. Ces initiatives comprennent l'envoi de trousses de dépistage du cancer colorectal directement à un échantillon de personnes admissibles, l'envoi d'invitations et de rappels aux personnes admissibles concernant le dépistage, et l'élaboration d'activités de sensibilisation et de recrutement communautaires pour joindre les populations dont le dépistage est déficient.

RECOMMANDATION 4

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit surveiller et évaluer les initiatives en cours d'Action Cancer Ontario visant à augmenter la participation des personnes n'ayant pas de médecin de famille aux programmes de dépistage afin d'en évaluer l'efficacité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'augmentation de la participation aux programmes de dépistage est un objectif clé du programme intégré de dépistage du cancer. Le Ministère fournit à ACO les ressources, le mandat et l'appui public nécessaires pour mener à bien ses initiatives et ses activités.

Le Ministère et ACO sont en voie de finaliser l'accord sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, qui prévoit des mécanismes de surveillance, de supervision et de déclaration des activités d'ACO par rapport à des objectifs et des cibles clairement définis.

De plus, le programme Accès Soins du Ministère continue de recommander des personnes n'ayant pas de fournisseur de soins primaires. Depuis sa création, Accès Soins a jumelé et recommandé plus de 100 000 personnes.

RÉPONSE D'ACO

ACO accepte cette recommandation et collaborera avec le Ministère en vue d'assurer une surveillance adéquate de ses activités et d'améliorer la participation des personnes n'ayant pas de fournisseur de soins primaires. ACO et le Ministère s'emploient à déterminer

les mesures à prendre pour améliorer l'accès de toutes les personnes admissibles au dépistage, y compris celles sans fournisseur de soins. Ces mesures comprennent l'accès au dépistage sans renvoi d'un médecin, l'autorisation d'autres professionnels de la santé à faire passer les tests de dépistage, l'envoi des trousses de TSOF directement par la poste, et les dépistages dans des installations itinérantes. ACO et le Ministère collaborent en vue d'apporter les modifications requises à la réglementation afin d'élargir l'accès au dépistage par des mesures complémentaires, notamment en permettant aux laboratoires de traiter les tests de dépistage effectués par des non-médecins.

Pour accroître la participation au dépistage des personnes sans fournisseur de soins primaires, il faudra assurer un suivi opportun dans les cas de résultats atypiques. ACO travaille avec le Ministère pour mettre en oeuvre un modèle de suivi structuré pour les personnes ayant subi un test de dépistage, particulièrement celles sans fournisseur de soins primaires.

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES SERVICES

Il est important de surveiller la qualité des programmes de dépistage du cancer pour vérifier que ceux-ci répondent aux normes minimales et qu'un processus est en place afin d'évaluer leur fiabilité de manière continue. Les patients et leurs médecins doivent pouvoir faire confiance aux résultats. Notre examen a relevé d'importantes fluctuations dans les mesures d'assurance de la qualité s'appliquant à chacun des programmes de dépistage. ACO a mis au point un programme complet d'assurance de la qualité aux fins de la surveillance du PODCS, mais la surveillance du PDCC est limitée et elle est inexistante dans le cas du Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus. Par ailleurs, selon notre recherche, il existe ailleurs dans le monde, notamment au Royaume-Uni, des processus d'assurance de la qualité bien définis qu'il conviendrait d'envisager pour l'Ontario.

Dépistage du cancer du sein

ACO a mis au point un programme complet d'assurance de la qualité aux fins de la surveillance du PODCS.

Les emplacements doivent se conformer à des exigences minimales précises avant de pouvoir participer au Programme. Ils doivent notamment recevoir et maintenir une accréditation du Programme d'agrément en mammographie (PAM) de l'Association canadienne des radiologistes. L'accréditation s'applique aux qualifications des radiologistes et technologues en radiation médicale, au matériel, au contrôle et à l'assurance de la qualité, à la qualité de l'imagerie et aux doses d'irradiation.

Cependant, en 2009-2010, 20 % des tests de dépistage du cancer du sein ont été effectués à l'extérieur du PODCS, soit dans des emplacements qui n'étaient pas affiliés au Programme et n'étaient donc pas soumis aux exigences de surveillance. Dans les discussions avec les bureaux régionaux visités, nous avons appris que le recours aux emplacements non affiliés au PODCS pourrait s'expliquer par le fait que les médecins renvoient leurs patientes à des emplacements situés à proximité de leur bureau ou dans le même immeuble ou encore les médecins et les patientes ne font pas la différence entre les services liés au PODCS et leurs autres services offerts. Par conséquent, bien que leurs résultats aient été lus par des radiologistes et envoyés à leur médecin pour un suivi, ces femmes n'ont pas bénéficié de suivi pour leurs résultats atypiques, de rappel du prochain rendez-vous et des processus d'assurance de la qualité d'ACO, contrairement aux femmes ayant passé un dépistage à un emplacement affilié au PODCS.

Au cours de notre vérification, ACO nous a informés que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) exigerait que les établissements de santé autonomes non affiliés au PODCS obtiennent l'agrément du PAM dès le début de 2013.

L'Ordre a depuis inclus une exigence à cet égard pour 2014 dans la version révisée de ses paramètres de pratique clinique et normes d'établissement s'appliquant aux établissements de santé autonomes. Les hôpitaux qui offrent des services de mammographie ne sont pas tenus d'obtenir l'agrément du PAM, mais ACO a recommandé au Ministère d'en faire une exigence. Le Ministère a convenu qu'ACO crée un comité d'experts et qu'il collabore avec l'Association canadienne des radiologistes et l'Ordre pour mieux définir cette recommandation. Après notre vérification, on nous a informés que le Ministère étudiait différentes options visant à assurer que tous les établissements offrant des services de mammographie aient l'agrément du PAM d'ici 2014.

Outre l'exigence au titre de l'agrément, le PODCS a établi plusieurs processus d'assurance de la qualité. Ils prévoient notamment l'examen périodique du travail des radiologistes qui évaluent les clichés, l'inspection des appareils de mammographie tous les six mois, l'examen du travail des technologues en radiation médicale et des vérifications des dossiers de sorte à assurer que l'information sur les participants est complète et à jour.

Aux fins de l'assurance de la qualité, le PODCS effectue également des « examens des cancers d'intervalle » dans les cas des patientes ayant reçu un diagnostic de cancer après avoir obtenu des résultats normaux à un test de dépistage. Il s'agit de déterminer si le cancer est passé inaperçu lors du dépistage antérieur ou si le cancer s'est réellement développé par la suite, de sorte à fournir une rétroaction aux radiologistes du PODCS.

En 2009, 225 de ces cas ont été examinés, dont 81 ont fait l'objet d'un examen ultérieur. De ces 81 cas, 42 ont par la suite été classés comme étant passés inaperçus au moment du dépistage. Aucun examen de cancers d'intervalle n'a été effectué de la fin de 2009 à juillet 2011, parce que le radiologiste en chef du PODCS d'ACO avait pris sa retraite et que son remplaçant a seulement été embauché en juillet 2011. Au moment de notre vérification, l'arriéré des examens de cancers d'intervalle s'élevait à près de 900. ACO nous a informés qu'il prévoyait avoir terminé les examens de suivi de ces cas en décembre 2012.

ACO veille à ce qu'une inspection indépendante des appareils soit effectuée tous les six mois afin d'assurer que les niveaux d'irradiation se situent dans les limites acceptables. Nous avons examiné un échantillon des rapports d'inspection dans trois régions que nous avions visitées. Une région n'avait pas reçu tous les rapports des emplacements sur leur manière d'assurer le suivi des problèmes décelés lors des inspections. Certains rapports auraient dû être remis en août, septembre et octobre 2011. Dans une autre région, tous les problèmes soulevés avaient été réglés et dans la troisième région, aucun problème notable n'avait été relevé.

Les bureaux régionaux doivent effectuer des vérifications des dossiers des patients afin de vérifier que les données saisies dans le système de dépistage sont exactes, conformes aux normes et politiques du PODCS et compatibles avec les données saisies dans le système d'information provincial. Nous avons constaté que la politique sur la vérification des dossiers ne précise pas la taille des échantillons à examiner ni la fréquence des examens ou celle des examens subséquents lorsque des problèmes sont décelés. Nous avons constaté des différences importantes entre les régions visitées :

- Seulement trois des quatre régions ont effectué des vérifications des dossiers. La région qui n'a pas effectué de vérification a examiné un échantillon de dossiers, mais seulement pour les cas de résultats atypiques.
- Dans les trois autres régions, la fréquence et les types d'examen variaient. Une région a procédé à des vérifications des dossiers tous les trois ans, tout en effectuant des examens moins approfondis entre les années de vérification. Les deux autres régions ont effectué des vérifications annuelles des dossiers.
- Les trois régions ont chacune examiné un échantillon de 20 dossiers pour chaque emplacement visé par la vérification, quel que soit le nombre de dépistage effectués annuellement à l'emplacement. Par conséquent, la taille

de l'échantillon à un emplacement ayant effectué 10 000 dépistages dans une année était la même qu'à un emplacement en ayant effectué 500.

Dépistage du cancer colorectal

ACO et le Ministère maintiennent certains mécanismes de surveillance du dépistage du cancer du côlon. Nous avons constaté ce qui suit :

Qualité des services de laboratoire

Dans le cadre du programme ContrôleCancerColorectal, les TSOF effectués sont analysés dans les laboratoires communautaires participants afin de déceler le sang dans les échantillons de selles. Les résultats des tests sont ensuite envoyés au médecin du participant ainsi qu'à ACO. Le médecin informe le participant de son résultat. ACO avise également le participant de son résultat. En cas de résultat positif, une coloscopie est habituellement recommandée en guise de test de suivi.

Les laboratoires voulant participer au programme ContrôleCancerColorectal doivent signer une entente avec le Ministère où sont énoncées les exigences. Les laboratoires doivent, entre autres, être accrédités par le Programme de gestion de la qualité – Services de laboratoire de l'Ontario Medical Association et se conformer au Canadian External Quality Assurance Program établi par l'Ontario Association of Medical Laboratories (OAML). Aux termes de l'entente conclue entre l'OAML et le Ministère, ce dernier a approuvé un financement total d'au plus 45 millions de dollars sur cinq ans. Un comité de l'OAML, composé de membres de l'ensemble des laboratoires participant au programme ContrôleCancerColorectal, surveille la qualité et le rendement des laboratoires en procédant à des vérifications mensuelles de la compétence.

Non seulement aucun représentant du Ministère ou d'ACO ne siège à ce comité de contrôle de la qualité, mais ni le Ministère ni ACO ne reçoivent les rapports sur les processus d'assurance de la qualité et les résultats connexes. L'entente conclue entre le Ministère et l'OAML prévoit que le Ministère soit seulement informé des préoccupations qu'un laboratoire ne peut régler de façon satisfaisante, auquel cas la question est renvoyée au Ministère pour que des mesures soit prises. L'OAML nous a dit qu'aucun incident n'a été signalé au Ministère depuis le lancement du programme d'assurance de la qualité en 2008.

Qualité des services hospitaliers

L'ACO utilise la coloscopie comme principal moyen de dépistage chez les personnes à risque accru de cancer colorectal et de test de suivi des résultats positifs au TSOF. Seules les coloscopies effectuées dans les hôpitaux participants sont admissibles aux fonds d'appui du PDCC. En 2011-2012, ces hôpitaux ont effectué environ 14 300 coloscopies et reçu des fonds d'appui de 4,6 millions de dollars. Les hôpitaux participants doivent se conformer aux normes de qualité suivantes établies par ACO :

- les endoscopistes doivent effectuer un minimum de 200 coloscopies annuellement pour obtenir ou maintenir leur titre de compétence;
- les taux de perforation intestinale se produisant à l'hôpital ne doivent pas être supérieurs à un sur 2 000 lors des dépistages et à un sur 1 000 lors de tous autres actes médicaux;
- l'examen de l'intestin doit respecter une norme particulière de façon à évaluer la rigueur avec laquelle l'acte a été effectué.

Nous avons constaté qu'ACO colligeait les données nécessaires, mais qu'il n'analysait ni ne surveillait les données pour déterminer si chaque endoscopiste se conformait aux exigences. Particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- À partir des données relatives aux coloscopies effectuées de 2008-2009 à 2010-2011, nous avons demandé à ACO de déterminer le pourcentage d'endoscopistes participant au PDCC qui n'effectuaient pas les 200 coloscopies minimales par année. L'examen a démontré que plus de 20 % des endoscopistes ne respectaient pas cette exigence.

- Notre examen des données sur les perforations de 2009-2010 au troisième trimestre de 2011-2012 dans les trois régions visitées a révélé que les hôpitaux participants satisfaisaient généralement aux normes relatives aux taux de perforation. Cependant, ces taux étaient uniquement fondés sur les perforations survenues le jour de l'acte. Notre discussion avec un expert du domaine ainsi qu'un examen d'articles de recherche ont révélé que des complications peuvent survenir jusqu'à 14 jours après l'acte. ACO a fait savoir qu'il n'assurait pas le suivi de ces renseignements au-delà de la date de l'acte parce qu'il serait très difficile de le faire.

Outre les exigences professionnelles s'appliquant aux spécialistes qui effectuent les coloscopies ainsi que les exigences des hôpitaux, il n'existe pas de processus complet d'assurance de la qualité. ACO nous a dit qu'il envisageait d'élaborer un processus semblable à celui du PODCS.

Qualité des services en cliniques privées

Environ 50 cliniques privées en Ontario offrent des services de coloscopie sans cependant être admissibles aux fonds d'appui pour les coloscopies. Jusqu'en 2010-2011, ces cliniques privées n'étaient pas soumises aux normes de qualité et aux exigences en matière de collecte des données que doivent respecter les hôpitaux participant au PDCC. Cependant, en 2010-2011, l'Ordre a commencé à surveiller et à inspecter ces cliniques. ACO a lancé un projet pilote pour étudier la manière d'intégrer ces cliniques au Programme de dépistage.

Dépistage du cancer du col de l'utérus

Comme mentionné précédemment, ACO a obtenu la qualité de registre prescrit pour le Registre ontarien de dépistage du cancer en mai 2011. En octobre 2011, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a approuvé les pratiques et procédures en matière de renseignements associées au registre d'ACO. Ayant obtenu la qualité de registre prescrit, ACO est maintenant en mesure de colliger suffisamment de renseignements pour établir un programme d'assurance de la qualité. Nous avons constaté ce qui suit.

Qualité des services de laboratoire

De manière générale, les échantillons cytologiques sont prélevés lors de tests Pap effectués par les médecins dans leur bureau, puis envoyés aux laboratoires pour analyse. ACO se fie aux processus d'assurance de la qualité qui régissent l'accréditation et la vérification de la compétence des laboratoires dans le cadre du Programme de gestion de la qualité – Services de laboratoire administré par l'Ontario Medical Association. Par ailleurs, le Ministère délivre des licences aux laboratoires pour qu'ils effectuent une gamme précise de tests.

ACO est responsable de l'assurance de la qualité du Programme de dépistage du cancer du col de l'utérus. Un programme d'assurance de la qualité devrait prévoir des normes de qualité pour les tests, la collecte de données et la surveillance du respect de ces normes, des indicateurs de rendement ainsi que des objectifs associés aux laboratoires. Cependant, ACO n'avait pas encore élaboré de programme d'assurance de la qualité pour le dépistage du cancer du col de l'utérus. ACO a indiqué qu'il n'était pas habilité à recueillir les données requises pour assurer une gestion du rendement et obtenir des rapports des fournisseurs avant d'obtenir la qualité de registre inscrit en octobre 2011.

Nous nous sommes également penchés sur la rapidité à laquelle les analyses cytologiques devraient être exécutées. De 2007 à 2010, le délai d'exécution provincial moyen est passé de 21 à 15 jours. Cependant, ce délai variait grandement d'un laboratoire à un autre. Par exemple, en 2010, le délai d'exécution moyen des laboratoires variait de 7 à 33 jours.

Qualité des services de colposcopie

La colposcopie permet d'examiner les anomalies du col de l'utérus, comme les lésions précancéreuses.

En 2010-2011, le Ministère a indiqué que 125 400 colposcopies avaient été effectuées, ce qui représente une augmentation de 28 % par rapport aux 98 000 en 2004-2005. Les colposcopies sont effectuées dans des cliniques en milieu hospitalier ou dans les bureaux des médecins.

En 2008, ACO a établi des lignes directrices en matière de colposcopie, qui traitent des qualifications et de la formation de ceux qui exécutent l'acte ainsi que des mesures d'assurance de la qualité. Cependant, ACO n'a pas évalué et surveillé la qualité des services de colposcopie pour s'assurer qu'ils respectent ces lignes directrices. Par exemple, nous avons constaté ce qui suit :

- Selon les lignes directrices, les personnes qui exécutent les colposcopies devraient effectuer environ 100 colposcopies par année pour conserver leur titre de compétence, et au moins 25 % de ces cas devraient s'appliquer à de nouveaux patients. Comme mentionné précédemment, ACO n'était pas habilité à recueillir tous les renseignements nécessaires pour assurer une gestion du rendement et demander aux fournisseurs de produire des rapports avant d'obtenir la qualité de registre prescrit en octobre 2011.
- Les lignes directrices prévoient la tenue d'examens annuels d'assurance de la qualité dans les cliniques de colposcopie ainsi que de vérifications des cliniques à l'échelle régionale et provinciale, afin d'assurer la cohérence des résultats et de fournir une rétroaction aux cliniciens. ACO n'a pas mis en oeuvre un programme d'assurance de la qualité ni effectué de vérifications des cliniques depuis le début du programme en 2000.

Après avoir été autorisé, en octobre 2011, à colliger et à examiner des renseignements pour évaluer la qualité des services, ACO a également signé, en janvier 2012, une entente d'échange de données avec le Ministère afin d'avoir accès aux renseignements nécessaires en matière de santé. Grâce à l'accès aux données du Ministère sur les demandes de remboursement, ACO pourra maintenant connaître le nombre de colposcopies et de biopsies effectuées ainsi que le nombre de médecins qui exécutent des colposcopies et leurs domaines de spécialité. Cependant, ACO ne disposera toujours pas de données sur les résultats des colposcopies et des biopsies provenant de l'ensemble des sources, ce qui comprend les hôpitaux, les cliniques et autres établissements.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les Ontariens reçoivent des services de dépistage du cancer de qualité, Action Cancer Ontario doit collaborer avec le Ministère pour :

- établir des procédures de surveillance permettant de vérifier si les exigences au titre de l'assurance de la qualité sont respectées en ce qui concerne le dépistage des cancers du sein, colorectal et du col de l'utérus, que celui-ci soit effectué dans le cadre de programmes d'Action Cancer Ontario ou d'autres fournisseurs de services;
- obtenir des données de dépistage lui permettant d'examiner et d'évaluer le travail de tous les fournisseurs de services et de mesurer les résultats par rapport aux normes d'assurance de la qualité pertinentes.

RÉPONSE D'ACO

ACO est tout à fait d'accord pour dire que le dépistage est le plus efficace lorsqu'il s'inscrit dans un programme structuré qui met à contribution tous les fournisseurs de services et repose sur des mécanismes solides d'assurance de la qualité de sorte à optimiser les avantages du dépistage et à en réduire les préjudices. ACO convient également que d'autres administrations, notamment le Royaume-Uni, offrent d'excellents modèles de programmes d'assurance de la qualité. En misant sur ces modèles, ACO établira des procédures de surveillance régulière pour évaluer le rendement par rapport aux exigences d'assurance de la qualité. Il s'agira

notamment d'assurer le suivi de la fréquence du dépistage, des taux de détection de cancer et de la compétence des fournisseurs. ACO travaillera avec le Ministère pour obtenir les données et le mandat dont il a besoin pour s'assurer que l'ensemble des fournisseurs de services respectent les exigences d'assurance de la qualité pour tous les programmes de dépistage, que les services de dépistage soient fournis ou non dans le cadre des programmes établis par ACO. Les fournisseurs de services comprennent les fournisseurs de soins primaires, les radiologistes, les colonoscopistes, les colposcopistes, les établissements de coloscopie et de mammographie, et les laboratoires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de collaborer avec ACO et de lui fournir les ressources, le mandat et le soutien dont il a besoin aux fins de l'assurance de la qualité et de la surveillance des fournisseurs de services.

Par application de la *Loi autorisant des laboratoires médicaux et des centres de prélèvement*, pour conserver leur permis d'exploitation, les laboratoires médicaux doivent se conformer au programme de gestion de la qualité de l'Ontario Medical Association, soit le Programme de gestion de la qualité – Services de laboratoire. Ce programme s'applique à toutes les analyses en laboratoire et comprend les tests de dépistage des cancers colorectal et du col de l'utérus.

MESURES ET RAPPORTS DE RENDEMENT

Rapports publics sur les indicateurs de rendement

ACO publie annuellement des indicateurs de rendement pour ses trois programmes de dépistage, au moyen de l'indice de qualité du système de cancérologie du Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario, un outil Web de déclaration publique. Cet outil assure le suivi de la qualité et de la cohérence des principaux services de cancérologie de la province, de la prévention et du dépistage jusqu'aux soins en fin de vie. Par l'entremise du conseil d'administration d'ACO, le Conseil de la qualité des soins oncologiques de l'Ontario fait des recommandations au Ministère pour l'amélioration des services de cancérologie. En mai 2012, le Conseil a indiqué qu'ACO devait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la participation à ses programmes de dépistage. Par exemple, de 2008 à 2010, seulement 27 % des femmes admissibles ont subi des tests de dépistage du cancer recommandés pour leur âge.

ACO a également mené des évaluations officielles de ces trois programmes de dépistage du cancer et publié des rapports connexes. Le rapport sur le Programme ontarien de dépistage du cancer du col de l'utérus, couvrant la période de 2003 à 2008, a été publié en 2011, le rapport marquant le 20e anniversaire du PODCS, couvrant la période de 1990 à 2010, a été publié en 2010, et le rapport de 2008 sur le programme ContrôleCancerColorectal a été publié en 2010.

Les trois programmes de dépistage du cancer ont adopté des indicateurs de rendement ayant été élaborés par un organisme national, soit l'Agence de la santé publique du Canada ou Partenariat canadien contre le cancer. Les indicateurs associés au PODCS étaient compatibles avec ces principaux indicateurs nationaux. Cependant, les programmes de dépistage des cancers colorectal et du col de l'utérus ne comptaient pas d'indicateurs pour évaluer les activités de suivi et de détection et les résultats connexes de ces programmes. Dans le cadre de la SIDC, ACO collabore avec le Ministère en vue d'instaurer 13 mesures du rendement clés pour les trois programmes de dépistage du cancer et de rendre compte de ces mesures.

Chapitre 3
Section
3.02

Ministère du Procureur général

Poursuites criminelles

Contexte

La Division du droit criminel (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) engage des poursuites pénales pour le compte de la Couronne devant les tribunaux provinciaux de l'Ontario. Elle se compose de procureurs, sous-procureurs et procureurs adjoints de la Couronne, qui sont nommés en vertu de la *Loi sur les procureurs de la Couronne* (la Loi) et d'avocats de la Couronne, qui sont nommés en vertu de la *Loi sur le ministère du Procureur général* (collectivement appelés procureurs de la Couronne ou poursuivants). La Loi énonce les fonctions des procureurs de la Couronne dans la poursuite des accusations portées par les services de police, comme assigner des témoins à comparaître, communiquer la preuve aux avocats de la défense, présenter des preuves en cour et traiter les demandes de cautionnement des accusés.

C'est à la Police provinciale de l'Ontario et aux services de police municipaux qu'il incombe de porter des accusations criminelles, en vertu du *Code criminel du Canada*, de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* de ressort fédéral et d'autres lois provinciales, pour des crimes tels que les voies de fait, les menaces, la conduite avec facultés affaiblies, les vols qualifiés et les homicides. Certaines accusations relèvent de la compétence des poursuivants fédéraux, et les procureurs de la Couronne de l'Ontario ne s'occupent généralement pas des crimes liés aux drogues, au terrorisme, au droit fiscal et au blanchiment d'argent.

En outre, les procureurs de la Couronne de la Division représentent la Couronne dans les appels en matière criminelle; donnent des conseils juridiques à la police, au procureur général et à d'autres responsables de l'application de la loi; fournissent des services spéciaux, par exemple en présentant à un tribunal une demande d'autorisation de surveillance électronique, de mandat d'extradition ou de mandat de perquisition; et formulent des recommandations de politique en droit criminel à l'intention des autorités provinciales et fédérales. Par ailleurs, la Division participe avec d'autres intervenants à de grandes initiatives ciblant les activités criminelles liées aux armes à feu et aux bandes ainsi qu'à l'initiative Justice juste-à-temps du Ministère, qui vise à réduire le nombre moyen de comparutions devant les tribunaux et de jours requis pour statuer sur une accusation criminelle.

Chaque année, la Division reçoit environ 600 000 nouvelles accusations criminelles portées par plus de 60 services de police de l'Ontario. Le procureur de la Couronne ne doit intenter de poursuite à la suite d'une accusation criminelle que s'il peut raisonnablement s'attendre à une condamnation et s'il est dans l'intérêt public de le faire. Si,

à n'importe quelle étape de la cause, l'évolution des circonstances fait en sorte qu'une condamnation ne soit plus probable, le procureur de la Couronne a l'obligation de mettre fin à la poursuite.

Les accusations criminelles donnent lieu à des poursuites soit à la Cour de justice de l'Ontario soit à la Cour supérieure de justice. La vaste majorité des accusations sont traitées par la Cour de justice de l'Ontario, où les infractions moins graves sont généralement tranchées par un juge seul; les procès pour des infractions plus graves au *Code criminel* sont entendus à la Cour supérieure de justice par un juge seul ou par juge et jury.

La Division a son bureau principal à Toronto, 6 bureaux régionaux et 54 bureaux du procureur de la Couronne à l'échelle de la province. En 2011-2012, ses dépenses de fonctionnement totalisaient 256 millions de dollars, dont 84 % en frais de personnel. La Division emploie environ 1 500 personnes, dont près de 950 procureurs de la Couronne et 550 employés administratifs et de soutien. De plus, la Division engage environ 3,2 millions de dollars par année pour les services d'avocats contractuels travaillant à temps partiel sur une base quotidienne.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer si la Division avait établi des politiques, procédures et systèmes adéquats pour instruire des affaires criminelles de façon efficace et en temps opportun au nom de la Couronne, et pour évaluer l'efficacité du programme et en rendre compte.

La haute direction a examiné et accepté notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons fait notre travail sur le terrain au bureau principal de la Division à Toronto et visité 5 des 6 bureaux régionaux et 11 des 54 bureaux du procureur de la Couronne. Nous avons notamment interrogé des membres du personnel, dont des poursuivants affectés à l'Initiative de lutte contre les bandes et les armes à feu; passé en revue des études et rapports récents; et examiné des politiques, des registres, des dossiers et des systèmes. Nous avons également rencontré des membres du personnel responsable de l'initiative Justice juste-à-temps du Ministère.

Nous avons tenu des entrevues avec des représentants de cinq services de police de la province, d'Aide juridique Ontario, de la Criminal Lawyers Association et du secrétariat des Services aux victimes de l'Ontario pour discuter de leurs points de vue sur les poursuites et le système de justice pénale de l'Ontario.

Nous avons étudié les programmes de poursuites pénales d'autres administrations canadiennes et étrangères et rencontré des cadres supérieurs des services de procureurs du gouvernement fédéral et de trois autres provinces. Nous avons également engagé un expert indépendant ayant de l'expérience à titre de cadre supérieur de la prestation de programmes de poursuites pénales.

Nous avons tenu compte des recommandations formulées dans nos vérifications antérieures du Ministère, qui portaient notamment sur Aide juridique Ontario (2011) et la Division des services aux tribunaux (2008), et dans notre dernière vérification de la Division (1993). Nous avons également pris en considération plusieurs grands examens publics du système de justice pénale réalisés au cours de la dernière décennie.

Le vérificateur interne de la Division a mené plusieurs examens qui nous ont aidés dans notre vérification, dont les examens concernant l'utilisation des cartes de voyage et les dépenses des employés; les contrôles liés à l'administration des produits de la criminalité; et le projet de la Division de mettre en oeuvre le nouveau Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC).

Résumé

Le nombre de procureurs de la Couronne et les coûts globaux de dotation de la Division ont plus que doublé depuis notre dernière vérification en 1993. Pourtant, le nombre d'accusations criminelles que tranchent chaque année les procureurs de la Couronne n'a pas beaucoup changé, passant de 572 000 en 1992 à 576 000 en 2011. En partie à cause de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de nombreuses causes sont plus complexes qu'avant, de sorte que leurs poursuites nécessitent plus de temps et de comparutions devant le tribunal. Un plus grand nombre de procureurs de la Couronne ont été chargés de s'occuper de certains crimes, dont ceux impliquant des bandes ou d'autres délinquants dangereux et à risque élevé.

Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact réel de cette situation sur la charge de travail des poursuivants, surtout parce que la Division utilise peu de données numériques et statistiques pour analyser la charge de travail, l'efficience et l'efficacité relatives de ses procureurs de la Couronne, et qu'elle compte davantage sur la surveillance sans formalité assurée par le personnel supérieur de chacun des 54 bureaux du procureur de la Couronne. Lors de notre dernière vérification de la Division en 1993, nous avions noté que « le système mettait l'accent sur le pouvoir discrétionnaire au niveau des poursuites » et que la surveillance était réalisée par « des moyens plus subjectifs, comme par exemple des informations non officielles et une connaissance personnelle des personnes impliquées ». Cette observation reste valable.

Nous continuons de croire que la Division aurait avantage à se doter de systèmes d'information renfermant des données sommaires fiables sur la charge de travail des poursuivants, l'issue des poursuites, le temps moyen consacré à régler les accusations et d'autres indicateurs clés du rendement, tant au niveau du bureau local que de chaque procureur de la Couronne. La Division peut aussi faire une utilisation plus judicieuse de l'information sur les activités des tribunaux actuellement accessible au Ministère jusqu'à ce qu'elle ait terminé le développement de ses propres systèmes d'information.

Nous avons également observé ce qui suit :

- La Division ne fait pas d'évaluation officielle de son rendement en matière de poursuites — par exemple, elle ne recueille pas de renseignements sur l'efficacité du filtrage des accusations; le temps de préparation; l'utilisation appropriée des programmes de déjudiciarisation pour les accusations criminelles mineures; le nombre de demandes de cautionnement, les conditions imposées et les résultats obtenus; ainsi que l'issue des causes. Par ailleurs, le taux de procès de certains bureaux du procureur de la Couronne était jusqu'à 20 fois plus élevé que celui d'autres bureaux, entraînant une hausse substantielle des coûts pour le système de justice. Nous avons remarqué qu'en 2010-2011, selon Statistique Canada, l'Ontario affichait le taux le plus élevé de retrait ou de suspension (par une cour) au Canada pour les accusations criminelles portées contre des adultes (43 % en Ontario par rapport à 26 % ailleurs au Canada) et le plus faible taux de verdicts de culpabilité (56 % en Ontario contre 69 % ailleurs au Canada). Or, la Division ne possède pas l'information requise pour expliquer cette situation ou si ces statistiques s'appliquent davantage à certaines régions ou à certains bureaux du procureur de la Couronne.
- Aucun modèle de dotation n'a été établi pour fixer le nombre de procureurs de la Couronne dans chaque bureau local, et il n'y a aucun point de référence pour déterminer la charge de travail raisonnable de chaque procureur de la Couronne. La charge de travail par procureur de la Couronne variait beaucoup entre les bureaux locaux et les régions. Par exemple, dans deux bureaux du procureur de la Couronne de taille similaire, la charge de travail moyenne au cours de la période de 12 mois

terminée le 31 mars 2012 était de 572 accusations par procureur dans un bureau et de 1 726 accusations par procureur dans l'autre. La Division ne fait pas d'analyse périodique pour déterminer :

- les raisons de la forte baisse du nombre moyen d'accusations réglées chaque année par un procureur de la Couronne au cours des deux dernières décennies;
- s'il faut procéder à une réaffectation des procureurs de la Couronne entre les bureaux du procureur de la Couronne afin d'équilibrer les charges de travail et de s'assurer que les accusations semblables sont traitées de manière uniforme partout en Ontario.

- Des six régions de la Division, celle de Toronto a tranché le plus grand nombre d'accusations mais au coût le plus élevé par accusation, soit 437 $ comparativement à une moyenne de 268 $ dans les autres régions. En outre, la région de Toronto tranchait en moyenne environ 40 % moins d'accusations par procureur de la Couronne que la moyenne des autres régions. Nous avons également remarqué que le recours à des programmes de déjudiciarisation pour les personnes faisant l'objet d'accusations criminelles mineures variait considérablement entre les bureaux du procureur de la Couronne — par exemple, un bureau a déclaré qu'il avait eu recours à ces programmes pour 11 % de ses accusations admissibles, tandis que ce chiffre était de 75 % dans un bureau de taille semblable. Les causes de ces différences importantes n'ont pas été analysées.
- La Division n'a pas mis en place de processus systématique pour s'assurer que les services offerts dans ses 54 bureaux du procureur de la Couronne répondent invariablement aux normes minimales de la profession et de la Division. Nous avons examiné les dossiers dans 11 bureaux du procureur de la Couronne et constaté qu'il n'existait aucune norme pour l'enregistrement des décisions et des événements, qu'il manquait des formulaires ou qu'ils n'étaient pas utilisés, et qu'il manquait des dossiers.
- La mise en place du système électronique de gestion des cas, dont la Division a grandement besoin et qui, à l'origine, était censé coûter 7,9 millions de dollars et être opérationnel en mars 2010, a été considérablement retardée en raison des faiblesses au niveau de la gestion, de la surveillance et des rapports financiers et de l'insuffisance des ressources consacrées au projet. D'autres provinces, comme le Manitoba, ont déjà mis en place de tels systèmes, et nous avons appris qu'au lieu de développer un nouveau système, l'Alberta avait récemment payé un dollar pour obtenir le droit d'utiliser le système du Manitoba et de l'améliorer.
- Comme la Division ne mesure pas son rendement, le Ministère n'en fait pas mention dans ses rapports annuels. À cet égard, le Ministère diffère d'autres administrations, qui mesurent leurs activités liées aux poursuites criminelles et en font rapport.

Nous avons noté que la Division avait contribué à de récents progrès pour améliorer l'efficacité des tribunaux, comme mentionné dans un rapport sur l'initiative Justice juste-à-temps, notamment le renversement de la tendance de plusieurs décennies, soit l'augmentation du nombre de comparutions et de jours requis pour mener à terme une cause criminelle en cour.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

La Division est déterminée à continuer d'offrir à la population ontarienne des services de poursuites efficaces, efficients et de la plus haute qualité à l'appui de la sécurité publique. La Division apprécie grandement et s'efforce de mettre en oeuvre les observations et recommandations formulées par le vérificateur général afin de continuer d'améliorer sa prestation des services de poursuites en cette période de changement.

Le rapport de vérification confirme, à juste titre, que les causes sont plus complexes qu'il y a 20 ans. Outre la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'autres facteurs ajoutent à la complexité des causes, ce qui oblige les procureurs de la Couronne à y consacrer plus de temps et nécessite l'embauche de poursuivants additionnels. Par exemple, l'introduction des peines minimales obligatoires a réduit substantiellement le nombre de reconnaissances de culpabilité et modifié de façon importante le moment choisi pour leur enregistrement, de sorte que la Couronne consacre plus de temps à chaque dossier. Prenons l'exemple d'un cas typique de conduite avec facultés affaiblies qui nécessite aujourd'hui deux jours en cour, alors qu'en 1992, de deux à quatre cas de ce genre étaient instruits par jour. En partie parce que les sanctions sont plus sévères, ces accusations font l'objet d'une défense vigoureuse et il arrive fréquemment que la défense demande l'exclusion de preuves clés que la police aurait, selon la défense, obtenues en violation des droits de l'accusé en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Division convient néanmoins avec le vérificateur général qu'elle doit trouver un moyen de mesurer l'impact de la complexité accrue des causes sur la charge de travail.

Nous convenons que la collecte et l'analyse de renseignements sont des outils décisionnels essentiels. Nous reconnaissons qu'un système électronique multifonction de gestion des cas est fondamental, non seulement pour recueillir et analyser l'information mais aussi pour automatiser certains des processus manuels sur papier. Nous sommes déçus des progrès réalisés jusqu'ici dans la mise en oeuvre projetée d'un tel système. Quoi qu'il en soit, nous restons déterminés à mettre en service un système ou groupe de systèmes de ce genre, et nous prenons des mesures pour revenir sur la bonne voie.

Entre-temps, la Division prend des mesures pour évaluer son effectif et sa charge de travail de façon appropriée, comme elle doit le faire, au moyen des renseignements dont elle dispose déjà. Elle cernera les lacunes dans la collecte de données significatives et étudiera les paramètres et systèmes semblables utilisés pour évaluer les besoins en ressources des autres administrations mentionnées dans ce rapport.

Grâce aux mesures que nous prenons pour accroître notre efficacité et continuer de nous améliorer, nous honorerons notre engagement à assurer la sécurité publique pour la population ontarienne.

Constatations détaillées de la vérification

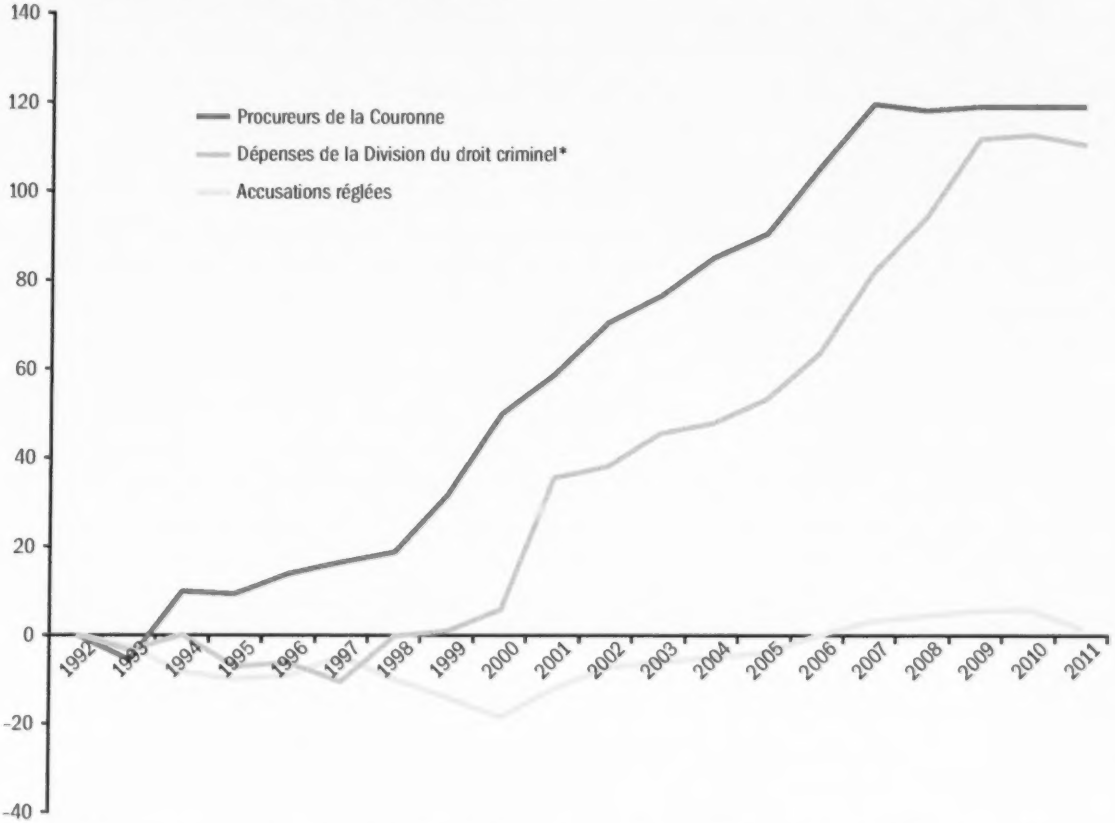
GESTION DES ACTIVITÉS

Le nombre d'accusations criminelles réglées en 2011 (576 000) est pratiquement inchangé par rapport à 1992 (572 000), année visée par notre dernière vérification en 1993. Or, comme le montre la Figure 1, le nombre de procureurs de la Couronne et d'employés de soutien ainsi que les coûts de dotation — même après prise en compte de l'inflation — ont doublé au cours de la même période. En Ontario, contrairement à certaines autres provinces que nous avons visitées, la surveillance de la gestion est de nature moins officielle afin de ne pas donner l'impression qu'elle nuit à l'indépendance des procureurs de la Couronne. De plus, on utilise moins l'information pour évaluer la charge de travail et l'efficacité relatives des procureurs de la Couronne de la Division. En particulier, la Division ne dispose pas de systèmes d'information à de nombreux niveaux pour évaluer les charges de travail et l'efficacité.

Nous comprenons pourquoi il faut plus de ressources aujourd'hui que par le passé pour trancher les accusations criminelles. Par exemple, des procureurs de la Couronne additionnels ont été affectés

Figure 1 : Variation annuelle en pourcentage du nombre de procureurs de la Couronne, du nombre d'accusations réglées et des dépenses de la Division du droit criminel, 1992–2011

Source des données : Ministère du Procureur général, Comptes publics



* La variation annuelle en pourcentage des dépenses se fondait sur les montants ajustés pour l'inflation aux niveaux de 2011 selon l'Indice des prix à la consommation de Statistique Canada.

en priorité aux affaires concernant la violence familiale et sexuelle, les armes à feu et les bandes, les délinquants dangereux et visés par une ordonnance de surveillance de longue durée, et l'exploitation d'enfants sur Internet. Les modifications des lois et de la jurisprudence survenues depuis 1982 en conséquence de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont accru la complexité de nombreuses causes. Le temps moyen et le nombre de comparutions requis pour régler une accusation criminelle ont doublé depuis notre dernière vérification et ont constamment augmenté depuis 20 ans, sauf au cours de la dernière année. Les peines minimales obligatoires, les exigences en matière de divulgation et les preuves plus complexes, comme les preuves génétiques, la possibilité de tracer les appels effectués par téléphone cellulaire et l'informatique judiciaire, ont aussi contribué à alourdir la charge de travail des procureurs de la Couronne.

Cependant, comme l'effectif a doublé alors que le nombre de cas est resté essentiellement le même, il est d'autant plus important de faire une évaluation objective de l'efficience et l'efficacité de la gestion des ressources dans la Division. Ce genre d'évaluation demande des renseignements et des analyses exactes, pertinentes et à jour. En particulier, la Division a besoin d'information concernant l'efficacité du filtrage des accusations; la durée de préparation des causes; l'utilisation appropriée des programmes de déjudiciarisation pour les accusations mineures; le nombre de demandes de cautionnement, les conditions imposées et les résultats

obtenus; ainsi que l'issue des causes. Cette information peut aider le personnel de gestion à affecter des poursuivants aux bureaux locaux du procureur de la Couronne de manière à équilibrer les charges de travail à l'échelle de la province et à surveiller les tendances dans le règlement des accusations afin de repérer les situations qui causent des pertes d'efficience et des retards. Cependant, la Division n'a pas de système, manuel ou informatisé, pour recueillir l'information requise. Elle n'a pas non plus établi de points de référence par rapport auxquels évaluer certains aspects de son rendement.

L'information dont dispose la Division vient principalement de sources externes, particulièrement le Réseau intégré d'information sur les infractions (ICON) du Ministère, qui produit des rapports sur les accusations traitées par la Cour de justice de l'Ontario pour chaque palais de justice. La plupart des bureaux du procureur de la Couronne ne servant qu'un seul palais de justice, les rapports ICON aident à évaluer certains aspects du rendement de chaque bureau. Cependant, bien que cette information soit communiquée tous les mois aux gestionnaires régionaux et locaux des bureaux du procureur de la Couronne, rien n'indique que la Division se sert couramment de cette information pour analyser le rendement des bureaux régionaux et locaux du procureur de la Couronne et de chaque procureur. De plus, l'utilité de cette information pour la Division est limitée pour les raisons suivantes :

- L'ICON déclare l'information selon l'accusation criminelle plutôt que la cause ou la personne. Comme la plupart des causes comportent des accusations multiples et que toutes les accusations ne sont pas instruites, la direction n'a pu déterminer si des causes entières ont été déboutées ou si les accusations mineures seulement ont été retirées et les causes instruites relativement aux accusations graves.
- Les rapports ICON font une distinction entre le nombre d'accusations suspendues par le tribunal (c'est-à-dire qu'il est mis fin aux poursuites contre un accusé avant qu'il soit acquitté ou condamné) et le nombre d'accusations retirées par les poursuivants, mais ils n'indiquent pas la cause de la suspension ou du retrait, information qui aiderait la Division à en réduire la fréquence. Les suspensions et les retraits peuvent être attribuables à de nombreuses raisons. Par exemple, l'accusé peut ne pas avoir eu accès à tous les renseignements, on pourrait lui avoir refusé le droit à l'assistance d'un avocat ou à être jugé dans un délai raisonnable; les preuves pourraient avoir été jugées inadmissibles; ou les témoins peuvent avoir refusé de témoigner. Dans certains de ces cas, la prévention de la suspension et du retrait est du ressort du poursuivant.

Les responsabilités de gestion de chaque bureau du procureur de la Couronne sont attribuées à un procureur principal de la Couronne qui, nous avons noté, s'acquitte en plus de sa charge de travail. Les procureurs principaux de la Couronne nous ont dit qu'ils comptaient beaucoup sur la rétroaction des poursuivants au sujet de leur propre charge de travail. Ils comptent aussi sur les informations anecdotiques, comme les observations de la magistrature, des avocats de la défense et du personnel du tribunal, pour s'informer des préoccupations relatives au rendement des poursuivants. Le cadre de gestion vise un équilibre entre l'indépendance des poursuivants dans leurs décisions quotidiennes sur les causes qui leur sont confiées et la nécessité pour les gestionnaires de la Division de tenir les poursuivants responsables de l'efficience et de l'efficacité des poursuites et de leur conformité aux attentes et aux normes.

Nous avons noté que les bureaux locaux du procureur de la Couronne avaient élaboré leurs propres pratiques opérationnelles et de gestion, dans certains cas à cause de légères différences régionales dans l'administration des services de police ou des tribunaux locaux ou encore de grandes différences de taille entre les 54 bureaux locaux du procureur de la Couronne (le plus petit emploie seulement un ou deux procureurs de la Couronne,

tandis que le bureau du centre-ville de Toronto en compte plus de 125). Dans les petits bureaux du procureur de la Couronne, une personne peut traiter toutes les causes reçues du début jusqu'à la fin, tandis que dans les grands bureaux il est courant que plusieurs poursuivants travaillent à une cause à différentes étapes et comparaissent devant le tribunal. Cependant, il n'existe pas de modèle de gestion principal provincial, et le bureau principal n'a pas fait d'analyse officielle des différentes approches dans les bureaux afin de relever les pratiques exemplaires dans les différents bureaux du procureur de la Couronne, où il pourrait être avantageux d'uniformiser les pratiques afin de réduire les coûts. Par exemple, nous n'avons pas constaté de cohérence dans le traitement des dossiers par les procureurs de la Couronne, notamment en ce qui concerne la responsabilité et la garde des dossiers entre les services de police et les bureaux du procureur de la Couronne, les normes de documentation des dossiers, et les normes de notation des décisions clés, comme le filtrage des accusations ou les recommandations touchant le cautionnement et la détermination de la peine.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les décisions concernant l'utilisation des ressources humaines des services juridiques et de soutien et l'issue des poursuites sont étayées par des informations pertinentes, exactes et à jour, la Division du droit criminel du ministère du Procureur général doit déterminer les renseignements requis et développer des systèmes dans les meilleurs délais afin de communiquer cette information à la direction de ses bureaux régionaux et locaux du procureur de la Couronne. Le Ministère doit aussi utiliser cette information pour que la Division puisse démontrer qu'elle a fait une utilisation rentable de ses ressources. Jusqu'à ce que la Division puisse recueillir ses propres renseignements sur ses activités, elle doit faire une meilleure utilisation de l'information ministérielle disponible sur les activités des palais de justice afin de surveiller ses opérations et de rendre compte de son utilisation des ressources de façon plus efficace.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division reconnaît l'importance de disposer de système d'information de gestion fiable pour prendre des décisions éclairées à l'appui de la direction efficace de ses opérations.

La Division examine les systèmes existants et l'information sur son travail accessible dans le Ministère afin de cerner les lacunes actuelles dans l'analyse des informations, la production des rapports et leur utilisation. L'objectif à long terme de la Division est de s'assurer que les systèmes d'information futurs saisissent correctement et appuient les analyses requises pour mesurer l'utilisation rentable et optimale de ses ressources, y compris la mesure et l'évaluation de la charge de travail.

SURVEILLANCE DES POURSUIVANTS

La gestion des causes et leur progression opportune dans le système de justice font l'objet d'une attention particulière depuis octobre 1990, lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *R. c. Askov*. En général, à cette époque, l'arrêt *Askov* et les décisions connexes ont fixé à huit ou dix mois le délai acceptable avant procès. En conséquence, des milliers d'accusations en attente partout au pays ont été rejetées au motif de retard indu dans les poursuites. D'autres décisions rendues depuis par les tribunaux ont limité les circonstances dans lesquelles un juge peut rejeter une accusation pour cause de retard indu attribuable aux poursuivants. Le Ministère a examiné ses processus afin de régler les accusations le plus tôt possible et de réduire ainsi les coûts et le risque de retards. Son initiative Justice juste-à-temps est une des stratégies adoptées à cette fin.

L'initiative Justice juste-à-temps visait à réduire de 30 %, sur une période de quatre ans terminée en juin 2012, le nombre de comparutions et de jours pour régler une accusation. Les responsables de l'initiative ont déclaré qu'au 31 mars 2012, ils avaient réussi à renverser les augmentations successives sur plusieurs décennies, sans toutefois être près d'atteindre les objectifs de réduction. En effet, le nombre de comparutions et de jours pour régler une accusation avait diminué de 7 % et de 2 %, respectivement. Comme intervenant clé dans l'initiative, la Division contribue aux réductions obtenues en poursuivant les possibilités d'accélérer le règlement des accusations.

Le personnel de gestion aux bureaux du procureur de la Couronne nous ont dit qu'ils prêtaient une attention particulière aux accusations arrivant au seuil des 8, 10 et 12 mois par crainte qu'elles ne soient suspendues à cause de retard. Comme le montre la Figure 2, l'arriéré d'accusations devant les tribunaux dont le règlement prend plus de 8, 10 ou 12 mois existe encore et n'a pas beaucoup changé, malgré certaines améliorations au cours du dernier exercice.

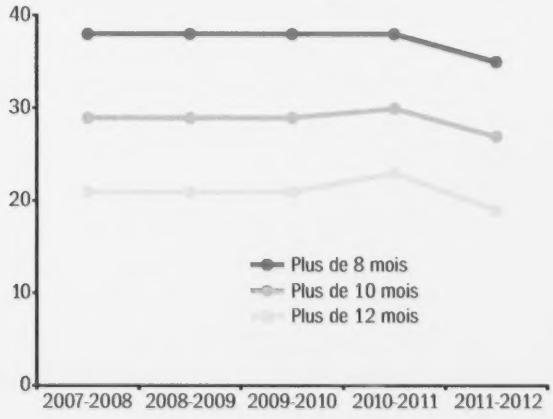
La Division ne fait pas de suivi pour savoir si les mesures particulières prises par les procureurs de la Couronne ont eu une incidence sur l'avancement des affaires. Par exemple, les procureurs de la Couronne interrogés nous ont dit que seul un petit pourcentage des poursuivants étaient responsables des ajournements — une des principales causes de retard —, pourtant peu de données existent pour appuyer cette assertion car la Division ne surveille pas les retards causés par les ajournements ni les motifs sous-jacents. Par ailleurs, les données de l'ICON sur les causes des ajournements étaient incomplètes ou n'étaient pas utilisées par la Division.

Nous avons été surpris d'apprendre que la Division n'effectue pas de suivi officiel du nombre de requêtes que les avocats de la défense présentent au tribunal pour que les accusations soient suspendues pour cause de retard ni des raisons pour lesquelles les requêtes ont été accueillies. Le système de l'ICON contient des données sur les accusations en instance et la durée des retards, mais celles-ci ne permettent pas de déterminer les types d'accusations dans l'arriéré et les causes des retards. Il revient donc à la Division de recueillir des données sur les motifs des suspensions. L'inscription au rôle des procès est une autre fonction où la Division devrait examiner les incohérences afin de comprendre et de réduire les retards. Bien que les tribunaux contrôlent la progression des affaires, nous avons constaté dans plusieurs des bureaux du procureur de la Couronne visités que certains tribunaux avaient pour règle d'inscrire au rôle les audiences dans un délai de 90 jours, tandis que d'autres tribunaux n'avaient pas de règle en ce sens. Les poursuivants ont aussi un rôle important à jouer pour que les causes soient traitées en temps opportun, en portant tout retard indu à l'attention du tribunal pour qu'il y donne suite. Un procureur principal de la Couronne peut aussi signaler, dans les réunions périodiques sur l'administration du palais de justice avec la magistrature, les causes systématiques des retards dans un palais de justice particulier.

Statistique Canada rapporte qu'en 2010-2011, l'Ontario était l'administration canadienne affichant la plus faible proportion (56 %) de verdicts de culpabilité dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au pays. La proportion

Figure 2 : Pourcentage d'accusations criminelles en instance à la Cour de justice de l'Ontario, 2007-2008–2011-2012

Source des données : Ministère du Procureur général



nationale, excluant l'Ontario, était de 69 %. La Division n'a pas analysé les résultats de ses poursuites pour déterminer la raison de cette situation.

La Division a dit qu'elle cherchait à réduire le nombre de procès abandonnés le jour où ils sont censés commencer, habituellement en raison de reconnaissances de culpabilité de dernière minute ou de retrait des accusations. Les procès abandonnés le premier jour d'audience entraînent des coûts qui auraient pu être évités parce qu'ils occupent inutilement les salles d'audience, le personnel des tribunaux, les juges, les témoins et les policiers, qui ont tous pris des arrangements des mois à l'avance. Le taux d'abandon des procès varie considérablement entre les bureaux du procureur de la Couronne, allant de 4 % à 22 %. La Division obtient ses renseignements sur le taux d'abandon des procès du système de l'ICON, mais ce système ne fournit pas suffisamment de détails pour permettre d'analyser ou de comparer les causes des abandons. Par exemple, l'ICON renferme des renseignements sur les accusations abandonnées, mais non sur leurs causes. Il arrive souvent que des accusations mineures soient retirées durant le procès, particulièrement lorsque des accusations multiples ont été portées, de sorte que les statistiques sur les accusations retirées ne permettent pas de déterminer le problème véritable, c'est-à-dire l'abandon de l'affaire au complet.

En outre, la Division n'a pas analysé les raisons pour lesquelles certaines régions et certains bureaux du procureur de la Couronne avaient des taux de procès plus élevés — le taux des bureaux locaux variait entre environ 1 % et 20 % du nombre total d'accusations portées chaque année, et la région affichant le taux le plus élevé était celle de Toronto. Il y aurait lieu de s'attarder aux incidences des coûts engagés par un bureau du procureur de la Couronne, dont le taux de procès est 20 fois plus élevé que celui d'un autre bureau, d'autant plus que la région de Toronto assume la plus lourde charge de travail de la province.

Divulgation et filtrage des accusations

Après avoir porté des accusations, la police présente un rapport, sous forme de dossier de la Couronne, au bureau du procureur de la Couronne. Les services de police veulent adopter un système de divulgation électronique pour améliorer l'efficacité, mais la Division a été lente à mettre en oeuvre son système électronique pour recevoir les dossiers de la Couronne. Au moment de notre vérification, seulement 5 des 54 bureaux du procureur de la Couronne recevaient électroniquement les dossiers de la Couronne présentés par les services de police.

Après avoir reçu un dossier de la Couronne de la police, les procureurs de la Couronne évaluent, ou filtrent, les accusations pour déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites — essentiellement, s'ils peuvent raisonnablement s'attendre à une condamnation et, dans l'affirmative, si la poursuite est dans l'intérêt public. Durant ce filtrage, les procureurs de la Couronne peuvent décider de ne pas procéder à la mise en accusation en retirant tout ou partie des accusations ou en réglant autrement les accusations sans intenter de procès en recommandant au tribunal d'avoir recours à des programmes de déjudiciarisation ou à d'autres options de peine. Subsidiairement, la police peut porter d'autres accusations à la recommandation du procureur de la Couronne.

Il peut y avoir sursis de l'instance lorsque le tribunal suspend ou retire les accusations, par exemple lorsqu'il a été porté atteinte aux droits d'un accusé ou que le procureur de la Couronne recommande que l'accusé participe à un programme de déjudiciarisation. À l'inverse, le procureur de la Couronne peut retirer les accusations lorsqu'il n'y aucune chance raisonnable d'obtenir une condamnation ou qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'engager des poursuites. Statistique Canada, qui reçoit les données de la Division des services aux tribunaux du Ministère, rapporte qu'en 2010-2011, 43 % des causes criminelles impliquant des adultes en Ontario avaient été réglées par suspension ou retrait des accusations, soit le pourcentage le plus

élevé au Canada. La moyenne des autres administrations provinciales et territoriales canadiennes s'établissait à 26 %. Le retrait des accusations peut être attribuable à de nombreux facteurs, dont la qualité des dossiers de la Couronne que la police envoie aux procureurs de la Couronne aux fins du filtrage des accusations, les négociations de plaidoyers, les témoins récalcitrants et le succès des programmes de déjudiciarisation. Une différence si importante pourrait aussi indiquer que l'Ontario dans son ensemble ou certains bureaux du procureur de la Couronne engagent des coûts inutiles parce que les accusations plus faibles ne sont pas éliminées avant le début des instances judiciaires. La Division ne recueille toutefois pas de données qui lui permettraient d'analyser le taux de retrait des accusations afin de repérer tout problème systémique à régler.

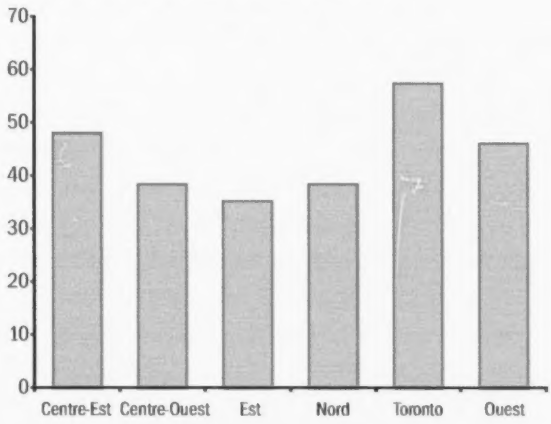
Programmes de déjudiciarisation

Le programme de déjudiciarisation volontaire du Ministère, appelé Programme de responsabilisation directe, est une option de rechange aux poursuites officielles contre les personnes accusées d'infractions criminelles mineures. Le programme est bénéfique pour l'accusé, les tribunaux et la collectivité. Il tient les accusés responsables de leurs actes en imposant des sanctions communautaires, telles que la restitution, le service communautaire, les dons de bienfaisance ou la participation à des programmes de gestion de la colère ou de sensibilisation à l'alcool et aux drogues. Les accusations peuvent être retirées ou suspendues si la personne remplit les conditions associées aux sanctions. Les stratégies de déjudiciarisation — utilisées pour les accusations jugées admissibles par les procureurs de la Couronne, comme les vols de biens — sont moins coûteuses que les poursuites officielles et accélèrent le règlement des accusations, ce qui permet de libérer des ressources judiciaires.

Des programmes de déjudiciarisation étaient en place dans presque tous les bureaux du procureur de la Couronne. Cependant, comme le montre la Figure 3, les taux de renvoi par les procureurs de la Couronne, déclarés dans le cadre de l'initiative Justice juste-à-temps, variaient beaucoup entre les six régions. Par exemple, la région de Toronto enregistrait un taux de renvoi de 57 %, comparativement à 35 % pour la région de l'Est. Le taux de renvoi variait encore plus entre les bureaux du procureur de la Couronne. Par exemple, en 2011-2012, deux bureaux du procureur de la Couronne de la même région et à peu près de la même taille affichaient des taux de renvoi respectifs de 11 % et 75 %. Le processus mis en place par la Division pour surveiller et analyser son recours aux programmes et les résultats des renvois n'était pas suffisant pour expliquer les différents taux de renvoi ou assurer une plus grande uniformisation. Le Ministère ne peut donc pas déterminer si les programmes de déjudiciarisation sont utilisés de façon appropriée dans toute la mesure possible. En fait, les taux variés de recours aux programmes de déjudiciarisation par les bureaux du procureur de la Couronne et les procureurs de la Couronne pourraient entraîner un manque d'uniformité à l'échelle de la province dans l'approche adoptée concernant les infractions mineures et les casiers judiciaires des accusés non renvoyés à des programmes de déjudiciarisation.

Figure 3 : Taux de renvoi au Programme de responsabilisation directe (déjudiciarisation) par région, du 1er mai 2011 au 30 avril 2012 (%)

Source des données : Ministère du Procureur général



RECOMMANDATION 2

Pour que la Division puisse surveiller ses poursuites et ses coûts et évaluer son rendement de façon adéquate, elle doit faire une analyse périodique des tendances, des taux de suspension et de retrait et de leurs causes, des ajournements, des taux de procès, des violations des conditions de la liberté sous caution, des plaidoyers et des verdicts de culpabilité, ainsi que du recours aux programmes de déjudiciarisation. La Division doit également comparer son rendement à celui des autres provinces et, lorsque les tendances globales en Ontario diffèrent de celles enregistrées dans les autres grandes provinces, déterminer les causes de ces différences.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division reconnaît l'importance d'utiliser l'information pour évaluer la qualité et les résultats de son service des poursuites.

Le fait d'analyser et de chercher à comprendre les tendances, les taux et les raisons des résultats dans les instances criminelles nous aidera à surveiller nos poursuites. D'autres analyses et études sont requises pour déterminer comment cela nous aidera à surveiller les coûts engagés et le rendement de la Couronne dans la conduite des poursuites. La Division reconnaît la nécessité d'uniformiser les pratiques et approches dans ses régions et bureaux locaux en tenant compte des variables existantes, comme la taille du bureau, les réalités géographiques et démographiques, la taille du service de police et le nombre d'accusations. Il y a des leçons à tirer de chaque bureau, particulièrement par comparaison des bureaux semblables.

La Division bénéficiera également de l'expérience acquise par d'autres grands services de poursuites au Canada et s'efforcera de faire des comparaisons significatives des différentes administrations.

GESTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Comme mentionné, le nombre de procureurs de la Couronne a doublé depuis 1992 malgré que le nombre d'accusations criminelles soit resté relativement constant. La Division ne peut déterminer si la hausse du nombre de procureurs de la Couronne est raisonnable parce qu'elle ne recueille pas les renseignements nécessaires pour juger si la complexité croissante des causes ou le temps additionnel requis pour régler les accusations justifient le doublement du personnel. La Division n'utilise pas de modèle de dotation pour fixer le nombre approprié de procureurs de la Couronne, et il n'y a aucun point de référence pour déterminer la charge de travail raisonnable de chaque procureur.

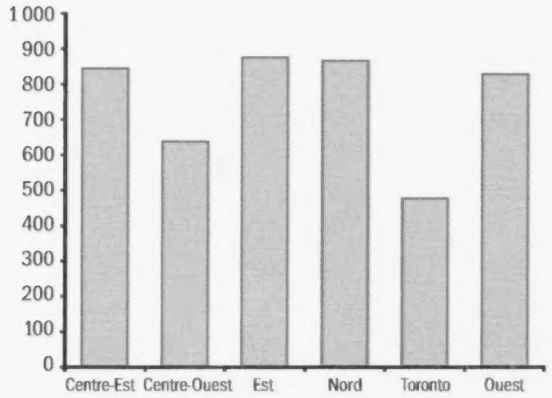
En nous fondant sur les données du système ICON du Ministère, nous avons calculé le nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne et constaté une grande différence entre les bureaux. Par exemple, dans la moitié des 54 bureaux du procureur de la Couronne, le taux d'accusations réglées variait de plus de 25 % par rapport à la moyenne globale de 700 accusations. De plus, la charge de travail moyenne par procureur de la Couronne dans deux bureaux de taille semblable différait sensiblement pour la période de 12 mois terminée le 31 mars 2012 — le nombre d'accusations par procureur s'élevait à 572 dans un bureau et à 1 726 dans l'autre. De plus, comme le montre la Figure 4, deux régions ont réglé beaucoup moins d'accusations par procureur de la Couronne que les quatre autres.

Une des principales raisons pour lesquelles il faudrait s'assurer que la charge de travail des procureurs de la Couronne est relativement comparable entre les bureaux est que le temps consacré à des accusations de nature et de complexité semblables devrait être à peu près le même, quelle que soit la région de l'Ontario où l'accusation a été portée.

Les bureaux du procureur de la Couronne avaient aussi différentes façons d'organiser le personnel et d'attribuer les causes aux procureurs de la Couronne. Par exemple, dans un des bureaux que

Figure 4 : Nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne et par région, 2011-2012

Source des données : Ministère du Procureur général



nous avons visités, des coordonnateurs de la gestion de cas s'occupaient des tâches administratives associées à l'enregistrement des accusations tandis que, dans un autre bureau, ces fonctions étaient remplies par des procureurs de la Couronne.

Au cours des dernières années, la Division a établi des plans d'activités demandant que des procureurs de la Couronne additionnels soient recrutés pour les initiatives telles que la lutte contre les armes à feu et les bandes, les délinquants à risque élevé et la violence familiale, mais ces plans ne précisent pas les résultats attendus ou les charges de travail appropriées. Il est donc difficile pour la Division de démontrer les résultats des coûts additionnels engagés ou d'expliquer pourquoi les ressources additionnelles en personnel étaient nécessaires, d'autant plus qu'elle n'a aucune mesure en place pour évaluer la charge de travail de ses procureurs.

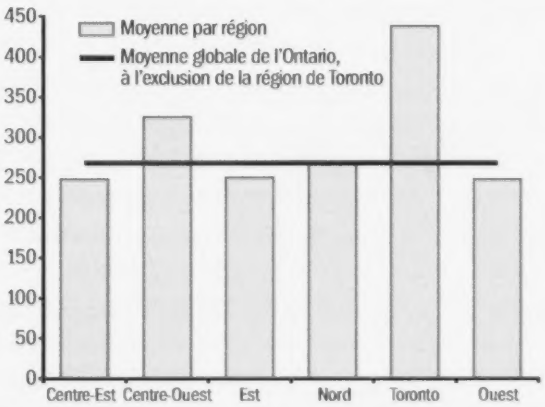
Nous avons noté que le Manitoba et le Service des poursuites pénales du Canada (poursuivants fédéraux) surveillent la charge de travail de chaque poursuivant. La Colombie-Britannique et le Manitoba, quant à eux, attribuent chaque cause à un procureur particulier, ce qui permet à leurs gestionnaires de suivre et d'évaluer les charges de travail. Cette pratique est inusitée en Ontario. Les poursuivants fédéraux et de ces autres provinces utilisent aussi des systèmes électroniques de gestion des causes pour surveiller les charges de travail.

Nous avons calculé le coût moyen engagé par la Division pour exercer des poursuites et noté d'importantes différences entre les régions, comme l'indique la Figure 5. Par exemple, la région de Toronto affichait le coût moyen le plus élevé de 437 $ par accusation, comparativement à une moyenne de 268 $ dans les autres régions. Comme on peut le voir dans la Figure 4, le nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne était d'environ 40 % inférieur dans la région de Toronto que la moyenne des autres régions — 478 comparativement à 811. La Division n'avait pas effectué d'analyse officielle pour déterminer la cause de ces écarts.

Nos discussions avec la haute direction de la Division révélaient également que la convention collective négociée avec ses procureurs pourrait être interprétée de manière à restreindre la capacité de la Division à alléger les pressions découlant de la charge de travail, particulièrement sa capacité de réaffecter les poursuivants entre les bureaux du procureur de la Couronne. La convention collective limite également à un maximum de 30 par trimestre le nombre de jours où la Division peut recourir à des avocats contractuels pour alléger les pressions associées à la charge de travail. Cela pourrait aussi expliquer la réticence des gestionnaires à faire face à certaines différences dans les coûts et les charges de travail dans chaque bureau. Nous avons

Figure 5 : Coût moyen par accusation réglée et par région, 2011-2012 ($)

Source des données : Ministère du Procureur général



remarqué durant notre travail sur le terrain que la Division avait évalué les services de soutien fournis par son bureau principal aux bureaux du procureur de la Couronne, ce qui lui a permis de retrancher 11 postes de l'effectif de son bureau principal.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que la charge de travail des procureurs de la Couronne leur donne la souplesse voulue pour consacrer à peu près le même temps aux accusations de nature semblable, la Division du droit criminel doit :

- établir des points de référence permettant de déterminer ce qui devrait être une charge de travail raisonnable pour chaque procureur de la Couronne;
- recueillir et analyser l'information sur les écarts entre les régions et les bureaux du procureur de la Couronne sur le plan de la charge de travail et des coûts afin de déterminer les possibilités d'utiliser les ressources le plus efficacement possible et de corriger les incohérences;
- s'assurer que la direction possède la capacité et la souplesse voulues pour faire face aux pressions temporaires et permanentes associées à la charge de travail, par exemple en réaffectant les poursuivants et le personnel de soutien entre les bureaux du procureur de la Couronne et en faisant appel à des avocats contractuels dans les circonstances appropriées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division reconnaît la nécessité et l'exigence opérationnelle croissante d'établir des moyens de mesurer la charge de travail.

La définition de la charge de travail est un défi et doit dépasser le nombre de cas par procureur de la Couronne. La charge de travail dépend d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, un important procès de meurtre pourrait prendre trois ans à deux procureurs de la Couronne, ce qui équivaudrait à une fraction de cas par année. Par ailleurs, dans un petit bureau, deux poursuivants pourraient assumer une charge de travail de 1 500 accusations par année et remplir toutes les obligations associées à ces accusations, depuis le filtrage et le contrôle jusqu'au règlement des affaires. Ils pourraient aussi devoir faire trois heures de route pour traiter certaines des accusations. Il est difficile de déterminer le poids relatif de la charge de travail dans ces deux exemples.

La Division examinera les efforts d'autres administrations pour évaluer la charge de travail et elle adoptera une approche répondant à ses besoins. En se fondant sur les données accessibles, la Division examinera ensuite la charge de travail et élaborera des processus de comparaison. Elle utilisera également l'information pour analyser les différences entre les régions et les bureaux locaux afin de déterminer la meilleure façon possible d'utiliser les ressources. Cela favorisera le bien-être du personnel de la Division en fournissant des renseignements supplémentaires pouvant servir aux décisions touchant la répartition de la charge de travail.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Selon le style de gestion de la Division, les procureurs principaux de la Couronne fournissent une rétroaction et un soutien périodiques aux poursuivants dans une collaboration continue. Cependant, la Division ne fait pas d'examen périodique du travail effectué par chacun de ses procureurs de la Couronne, particulièrement ses plus de 750 procureurs adjoints de la Couronne, afin de déterminer s'ils répondent généralement aux attentes et aux normes de la profession et de la Division. Nous avons appris que le système de justice pénale constitue lui-même une mesure externe de contrôle de la qualité, en ce sens que le travail des poursuivants est examiné par les services de

police, les juges et les avocats de la défense durant chaque poursuite. En règle générale cependant, les procureurs principaux de la Couronne obtiennent seulement de l'information sur la qualité du travail en cours effectué par les procureurs qu'ils supervisent s'ils en sont avisés par le personnel du tribunal ou, périodiquement, s'ils observent les instances de leurs collègues lorsqu'ils se trouvent dans la salle d'audience.

Sans de tels contrôles ponctuels périodiques, les cadres de la Division auront du mal à assurer la qualité et l'uniformité des services de poursuites offerts dans toute la province. Des examens périodiques aideraient à déterminer si les dossiers sont traités en temps opportun, si les normes professionnelles sont respectées, si les politiques touchant le cautionnement et le filtrage des accusations sont appliquées et s'il est fait une utilisation appropriée et cohérente des initiatives visant à accroître l'efficience telles que les programmes de déjudiciarisation.

Les procureurs de la Couronne prennent des décisions indépendantes, mais ils sont tenus de suivre l'orientation stratégique établie dans le Manuel des politiques de la Couronne de la Division. Le manuel regroupe des politiques en matière de poursuites, des conseils juridiques détaillés, des notes de service pratiques et des lignes directrices visant à uniformiser l'approche adoptée à l'échelle de la province en matière de poursuites. Par exemple, le manuel couvre les politiques procédurales sur le filtrage des accusations, la communication de la preuve, le traitement des victimes et la détermination de la peine, ainsi que les pratiques généralement reconnues pour des types particuliers de poursuites, dont la justice autochtone, la violence faite aux enfants, la conduite avec facultés affaiblies et les questions relevant de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Notre examen des dossiers aux 11 bureaux du procureur de la Couronne que nous avons visités révélait un nombre de pratiques incohérentes. Par exemple, les modalités de responsabilité et de garde des dossiers clos n'étaient pas cohérentes, certains des dossiers que nous avions demandés étaient introuvables et il manquait des formulaires normalisés, comme pour le filtrage des accusations, ou ceux-ci n'étaient pas utilisés par le bureau du procureur de la Couronne. Il n'y avait pas non plus de normes pour l'enregistrement des décisions et des événements, qui n'étaient donc pas consignés de manière uniforme dans différents bureaux et à l'intérieur du même bureau.

Par ailleurs, les bureaux du procureur de la Couronne ont leurs propres processus de surveillance par la direction, appuyés par des évaluations semestrielles du rendement des employés faites par le procureur principal de la Couronne à l'échelon local. Cependant, ces évaluations n'incluaient pas d'examen des dossiers récemment réglés par le poursuivant. Une vérification ponctuelle d'un échantillon de dossiers dans le cadre du processus d'évaluation des employés ferait ressortir l'importance de la conformité de la documentation aux normes de la Division.

Nous avons remarqué que les procureurs principaux de la Couronne examinaient les dossiers dans certaines circonstances, mais ces processus étaient improvisés et n'étaient pas fondés sur une liste de vérification exhaustive ou officielle permettant d'évaluer la conformité aux normes de la profession et de la Division. Par exemple, la qualité du traitement des dossiers est évaluée si l'appel est accueilli par un tribunal, ce qui se produit dans moins d'un quart de 1 % des dossiers clos. Nous avons également noté que la Division avait institué une bonne pratique, soit examiner périodiquement certaines affaires très médiatisées traitées par les unités de la Division responsables de la gestion des dossiers importants et de la lutte contre les armes à feu et les bandes afin d'évaluer les processus ou pratiques efficaces et qui pourraient être améliorés.

Dans le cadre de nos recherches, nous avons appris qu'une autre province examinait les dossiers des poursuivants et que les poursuivants fédéraux avaient récemment lancé un projet pilote en ce sens. Nous avons aussi noté que le service des poursuites de la Couronne de l'Angleterre et du pays

de Galles (CPS) avait mis en place un programme d'assurance de la qualité robuste et public pour évaluer son travail. Le CPS évaluait notamment le traitement des dossiers clos par rapport aux normes de qualité fondamentales du CPS et au code définissant les fonctions de ses procureurs, comment ils prennent leurs décisions et le niveau de service qu'ils s'engagent à offrir dans des aspects clés de leur travail. Dans sa dernière évaluation de plus de 10 000 dossiers clos, le CPS a conclu que les engagements liés aux dossiers avaient été pleinement respectés dans 78 % des cas, partiellement dans 11,5 % des cas et rompus dans 10,5 % des cas.

RECOMMANDATION 4

Pour que les cadres de la région et de la Division aient une assurance raisonnable que les causes sont poursuivies de manière uniforme et efficace, en temps opportun et conformément aux normes établies, la Division du droit criminel doit intégrer un examen objectif périodique d'un échantillon de dossiers sur les poursuites menées durant l'année par chaque procureur de la Couronne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division compilera une liste de pratiques pour appuyer l'engagement de la direction à revigorer le processus de planification et de rétroaction en matière de rendement, y compris une rétroaction plus constructive qui différencie le rendement, la présence du procureur principal de la Couronne aux poursuites et la vérification ponctuelle des dossiers. Cette information complétera les pratiques existantes de contrôle de la qualité associées à l'examen périodique des dossiers. Les procureurs surveillants de la Couronne seront consultés avant la mise en oeuvre des points inscrits sur la liste. La Division prévoit qu'elle pourra ainsi assurer le perfectionnement continu de son personnel et permettre aux décideurs d'uniformiser les modalités de poursuite au niveau local, régional et provincial. Même si les bureaux locaux ont adopté ces pratiques il y a un certain temps, la Division bénéficiera d'une approche plus uniforme dans tous les bureaux.

SYSTÈME INFORMATIQUE DE GESTION POUR LES PROCUREURS DE LA COURONNE

De nombreux services de poursuites de la Couronne — par exemple, le Manitoba en 1999, la Colombie-Britannique en 2002 et le Service des poursuites pénales du Canada en 2002 — ont adopté des systèmes électroniques qui, pour l'essentiel, assurent la gestion et le suivi des causes et de l'utilisation des ressources dans la poursuite de ces causes.

Les bureaux du procureur de la Couronne de l'Ontario dépendent encore en grande partie des processus manuels sur papier pour gérer leur charge de travail. À la fin de notre travail sur le terrain en juillet 2012, la mise en oeuvre projetée par la Division d'un système électronique de gestion des cas, appelé Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC), accusait un retard considérable et un dépassement du budget était attendu.

L'analyse de rentabilisation originale pour le SIGPC, soumise à l'approbation du Conseil du Trésor en décembre 2006, estimait que le projet coûterait 7,9 millions de dollars et serait terminé avant mars 2010. Le SIGPC permettrait aux 54 bureaux du procureur de la Couronne de la Division de recevoir, suivre, stocker, modifier et partager des documents électroniques et d'automatiser plusieurs processus, dont la mise au rôle, la gestion de causes criminelles et la veille économique. En outre, le nouveau système permettrait à la Division de recevoir des documents électroniques des services de police, y compris les dossiers de la Couronne et les documents de communication de la preuve avant procès. La Division des services technologiques pour la justice du Ministère devait travailler avec la Division à fournir l'expertise en TI et à gérer le projet.

En 2010, la Division a engagé un consultant pour évaluer les raisons du retard dans le projet du SIGPC. Le consultant a recommandé à la Division de constituer une équipe de projet comptant des spécialistes de la gestion du changement, des communications et de la mise en oeuvre. Il a aussi recommandé que l'application logicielle choisie à l'origine pour le projet soit remplacée par un logiciel convivial plus robuste soutenu par le fournisseur. L'échéance du projet a été reportée à mars 2012, et le Ministère a établi une nouvelle équipe de projet.

En septembre 2011, le nouveau chef de l'équipe de projet faisait état d'un nouveau retard. En novembre 2011, le Ministère a élaboré une nouvelle stratégie provisoire prévoyant trois ans de plus pour achever le projet, ce qui reporterait la date d'achèvement à mars 2015 et porterait le coût projeté à 11,5 millions de dollars. En mai 2012, il a été décidé que le projet serait examiné par les vérificateurs internes du Ministère.

Dans leur rapport de juin 2012, les vérificateurs internes du Ministère soulevaient un certain nombre de préoccupations touchant la gestion du projet. Ils ont noté que les consultants en TI engagés pour développer le SIGPC, à un coût de 1,3 million de dollars à cette date, ne faisaient pas l'objet d'une gestion efficace et qu'ils facturaient en fonction des heures consacrées au lieu des produits livrés et des résultats obtenus.

Outre les conclusions des vérificateurs internes sur les retards du projet, nous nous sommes demandé pourquoi un projet entièrement nouveau avait été lancé et élaboré sans avoir examiné de plus près les systèmes existants dans d'autres provinces ainsi que les économies de temps et de coûts possibles en utilisant un système éprouvé. Nous avons noté que le Ministère avait étudié les systèmes existants en 2005, mais qu'il n'avait pas envisagé, par exemple, d'utiliser le système du Manitoba. Or, nous avons remarqué que ce système offre des fonctionnalités utiles pour suivre les causes et les charges de travail, ce qui répondrait à bon nombre des préoccupations soulevées dans le présent rapport concernant le manque d'information sur les activités de la Division (quoique le système du Manitoba ne stocke pas électroniquement les dossiers, fonctionnalité spécifiée par la Division pour son nouveau système). Nous avons été informés que le nouveau système de gestion de cas de l'Alberta serait modelé sur le système du Manitoba, qui a été fourni à l'Alberta au coût de 1 $. L'Alberta prévoit d'améliorer le système de manière à permettre le stockage électronique des dossiers. Aux termes de l'entente conclue entre les deux provinces, l'Alberta doit partager avec le Manitoba toute modification ou amélioration apportée au système de gestion de cas, ce que nous considérons comme une entente de collaboration avantageuse pour les deux parties.

En juillet 2012, le SIGPC était encore en voie de développement et, au total, environ 5,2 millions de dollars avaient été engagés. Le Ministère devra obtenir l'approbation du Conseil du Trésor s'il révise son budget et les délais d'exécution du projet.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les processus administrativement lourds actuellement utilisés par la Division du droit criminel sont remplacés par un système électronique de gestion des cas pour mieux gérer et suivre les poursuites et les ressources en personnel, le ministère du Procureur général doit renforcer sensiblement la gestion de projet afin d'atténuer les défis posés par son Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC). De plus, le Ministère doit formellement évaluer les systèmes de gestion de cas utilisés dans d'autres administrations afin de cerner les possibilités de réaliser des économies et d'accélérer la mise en place du système requis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division souscrit à la recommandation du vérificateur général selon laquelle la mise en place d'un système robuste de gestion de l'information devrait l'aider à poursuivre les causes et à utiliser les ressources de façon plus efficace et

plus efficiente. Elle a déjà pris des mesures pour améliorer sa gestion de projet et sa surveillance du projet du SIGPC. Au lieu de mettre en oeuvre la stratégie provisoire de 11,5 millions de dollars, la Division évalue présentement les systèmes de gestion de cas en place dans d'autres administrations, ainsi que les systèmes utilisés par les services de police, et elle continuera de le faire. En particulier, elle réexaminera les systèmes afin d'établir les composants particuliers d'un système au lieu de chercher un système idéal pour le service de poursuites de l'Ontario. Par exemple, la Division réexamine actuellement le système de gestion de cas du Manitoba afin de déterminer s'il pourrait répondre à certains des besoins de l'Ontario.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS PUBLICS

Nous avons constaté que le Ministère ne fait pas d'efforts substantiels pour mesurer le rendement de la Division ou en rendre compte. En fait, la Division n'est pas mentionnée dans les rapports annuels du Ministère.

Comme nous le mentionnons tout au long de ce rapport, la Division recueille peu de données de sa propre initiative. Par exemple, elle n'a pas d'indicateurs de rendement pour les charges de travail des procureurs de la Couronne, les accusations traitées par chaque procureur de la Couronne, le coût par cause, le coût moyen des procès et les résultats des poursuites, comme le taux de condamnation et le recours à des programmes de déjudiciarisation. La Division n'assure pas non plus le suivi de certains résultats clés des procès, comme le taux d'abandon des procès, le taux de retrait des accusations, le nombre de suspensions et d'ajournements, les crimes commis par des accusés libérés sous caution et le taux de comparution des témoins.

D'autres administrations examinées, dont la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Service des poursuites pénales du Canada et le service des poursuites de la Couronne de l'Angleterre et du pays de Galles (CPS), mesuraient leurs résultats et en rendaient compte. Par exemple, le service des poursuites de la Colombie-Britannique présente un rapport public sur son plan stratégique, qui précise ses priorités et ses grands projets, ainsi que les délais fixés pour leur mise en oeuvre. Le CPS, pour sa part, présente des rapports détaillés sur la planification de ses activités et la gestion de son rendement, en plus d'analyser les efforts déployés pour atteindre ses objectifs stratégiques. Il fait état de l'issue des affaires criminelles dans chacun de ses districts, du taux de comparution des témoins et des coûts moyens par cause.

Dans son rapport annuel, le ministère de la Justice de l'Alberta rend compte de la perception, par le public, de l'équité de son service de poursuites — c'est-à-dire le pourcentage d'Albertains qui estiment que le ministère de la Justice de l'Alberta poursuit les personnes accusées de crimes de façon équitable et impartiale.

Les administrations telles que le Royaume-Uni et les États-Unis rendent publics les taux de succès des procureurs dans l'obtention de condamnations, mais nous reconnaissons qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante au Canada. Le personnel de la Division et les procureurs d'autres administrations canadiennes nous ont dit que mesurer le « succès » en calculant et en soulignant le taux de condamnation ne cadrait pas avec le rôle établi du procureur de la Couronne : simplement exposer les faits et laisser un juge et/ou un jury déterminer si l'accusé est coupable ou non coupable. Cependant, cette opinion ne tient pas compte du fait que les procureurs de la Couronne se fondent sur ce qu'ils considèrent comme la probabilité d'une déclaration de culpabilité pour décider s'il y a lieu d'intenter ou non des poursuites. Par exemple, des taux de condamnation remarquablement élevés pourraient indiquer un conservatisme indu dans la poursuite des accusations, tandis qu'un taux faible pourrait souligner la nécessité d'accroître la surveillance et l'orientation au niveau de la haute direction.

Comme il est noté plus haut, les données de Statistique Canada montrent que, parmi les administrations canadiennes en 2010-2011, l'Ontario affichait la plus faible proportion de verdicts de culpabilité dans les causes criminelles impliquant des adultes ainsi que la plus forte proportion de cas de suspension ou de retrait des accusations. En l'absence d'analyse plus approfondie, ces statistiques pourraient indiquer que, dans l'ensemble, les procureurs de la Couronne de l'Ontario connaissent moins de succès que leurs homologues d'autres provinces. D'un autre côté, elles pourraient signifier que l'Ontario réussit à réorienter une plus grande proportion de cas vers ses programmes de déjudiciarisation et qu'il trouve des moyens plus économiques de traiter les accusations relativement mineures. À moins d'analyser les raisons de ces écarts, la Division et le Ministère ne peuvent pas prendre de décision éclairée sur les questions de ce genre. Nous avons été informés que le Ministère ne comparait pas ses mesures de rendement clés avec celles des autres provinces, parce que les différents services de poursuites n'avaient pas réussi à s'entendre sur des mesures de rendement appropriées, uniformes et significatives.

RECOMMANDATION 6

Vu l'importance de la Division du droit criminel pour le mandat du ministère du Procureur général, le Ministère doit élaborer des indicateurs de rendement spécifiques à la Division et rendre publics les progrès réalisés par la Division vers ces indicateurs. Il doit aussi envisager d'assurer la liaison avec les services de poursuites d'autres provinces afin d'élaborer des mesures de rendement communes qui permettraient de faire des comparaisons, d'établir des points de référence et d'identifier les pratiques exemplaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme ce qui se mesure se réalise, la Division reconnaît l'importance de continuer d'améliorer ses indicateurs de rendement clés et de mesurer les résultats à l'appui de son mandat fondamental de contribuer à la sécurité publique pour la population de l'Ontario. La Division continuera d'examiner d'autres indicateurs de rendement qualitatifs et quantitatifs au sein du Ministère et avec d'autres services de poursuites. La vérification expose précisément notre hésitation à définir le succès en mesurant les taux de déclaration de culpabilité. Une fois les indicateurs définis, la Division compte rendre publics les résultats associés à ces indicateurs de rendement.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète

Contexte

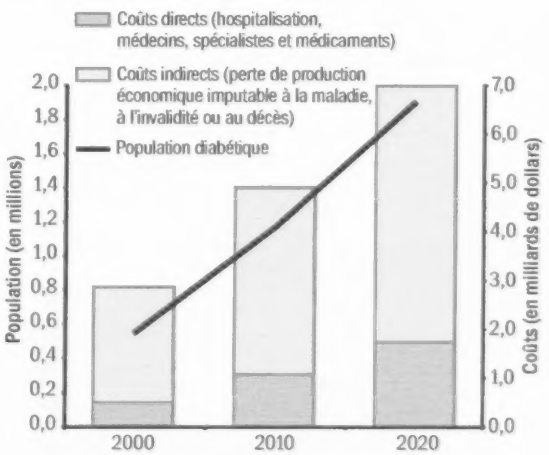
Les maladies chroniques sont la principale cause de décès et d'invalidité en Ontario. Une des maladies chroniques les plus courantes est le diabète, causé par l'incapacité partielle ou complète de l'organisme de produire de l'insuline, hormone qui régule le taux de glycémie, ou d'en faire une utilisation appropriée. Mal géré ou non traité, le diabète peut entraîner une insuffisance rénale, une crise cardiaque, un accident vasculaire cérébral, une amputation ou la cécité. Dans le diabète de type 1, qui représente 10 % des cas, le pancréas ne produit pas d'insuline. Ce type ne peut être évité et sa cause reste inconnue. Les 90 % qui restent souffrent du diabète de type 2, où le pancréas ne produit pas suffisamment d'insuline ou l'organisme ne peut en faire une utilisation appropriée. Ce type est le plus souvent évitable : il suffit de changer son mode de vie, notamment en mangeant mieux et en faisant de l'exercice.

Ces dernières années, le diabète, particulièrement de type 2, a connu une croissance notable comme problème de santé en Ontario, affectant la qualité de vie des diabétiques et mettant à rude épreuve le système de santé. Les facteurs de cette croissance comprennent les taux élevés d'obésité, les modes de vie sédentaire, les mauvaises habitudes alimentaires et le vieillissement de la population. Les statistiques du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et de l'Association canadienne du diabète révèlent certaines tendances alarmantes :

- On s'attend à ce que le nombre de diabétiques en Ontario passe de 546 000 en 2000 à 1,9 million d'ici 2020, soit presque quatre fois plus (voir la Figure 1). Le taux de croissance du diabète en Ontario est un des plus élevés au Canada (voir la Figure 2).

Figure 1 : Prévalence et coûts du diabète en Ontario, 2000-2020

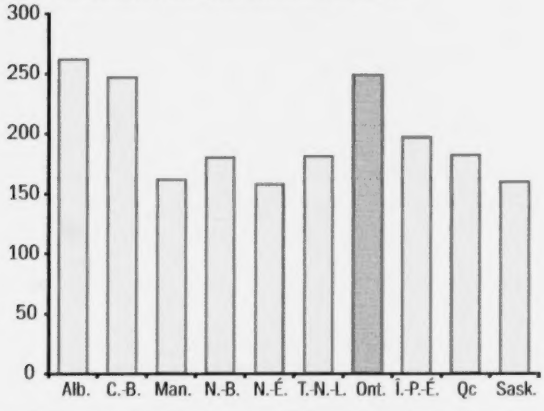
Source des données : Association canadienne du diabète



* Fondé sur les estimations de l'Association canadienne du diabète selon le modèle des coûts du diabète au Canada. Les deux principales sources de données utilisées pour les estimations et les prévisions étaient le Système national de surveillance du diabète et l'étude de Santé Canada, « Le fardeau économique de la maladie au Canada ».

Figure 2 : Croissance en pourcentage de la prévalence du diabète, 2000-2020 (%)

Source des données : Association canadienne du diabète



* Fondé sur les estimations de l'Association canadienne du diabète selon le modèle des coûts du diabète au Canada. Les deux principales sources de données utilisées pour les estimations et les prévisions étaient le Système national de surveillance du diabète et l'étude de Santé Canada, « Le fardeau économique de la maladie au Canada ».

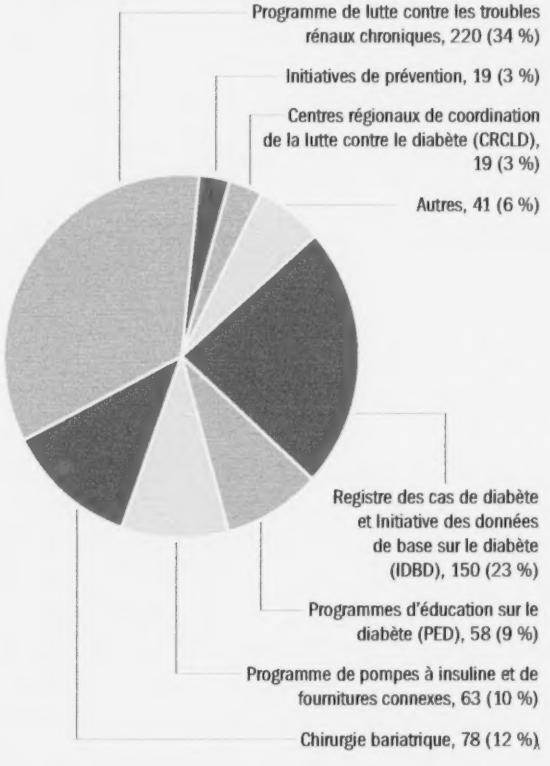
- Les diabétiques font face à des coûts médicaux à peu près deux fois plus élevés que les non-diabétiques. Chaque diabétique coûte plus de 3 000 $ par année au système de santé de l'Ontario, montant qui peut atteindre plus de 5 000 $ en cas de complications. Les complications du diabète comptent pour 69 % des amputations, 53 % des cas de dialyse rénale et des greffes de rein, 39 % des crises cardiaques, et 35 % des accidents vasculaires cérébraux.

En 2008, le Ministère a annoncé un nouveau plan quadriennal de 741 millions de dollars, la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète (la Stratégie), afin d'élargir les services et d'améliorer la santé des diabétiques ontariens. Il a déclaré que la Stratégie visait notamment à sensibiliser aux facteurs de risque au moyen de programmes de prévention, à constituer plus d'équipes de formation à l'intention des diabétiques pour aider les patients à mieux gérer leur maladie, et à établir un registre électronique des cas de diabète afin de suivre chaque patient et de mesurer la prévalence du diabète dans la province. Selon le Ministère, le Registre des cas de diabète est une « des principales priorités cliniques de Cybersanté Ontario », qui travaille à son élaboration et à sa mise en oeuvre en partenariat avec un fournisseur du secteur privé.

Selon l'Association canadienne du diabète, l'Ontario est une des cinq provinces à avoir adopté une stratégie officielle de lutte contre le diabète (avec l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse). Au cours des quatre exercices jusqu'à 2011-2012, le Ministère a prélevé environ 648 millions de dollars sur le budget de la Stratégie annoncé à l'origine de 741 millions et les a affectés à différentes initiatives (voir la Figure 3). Il a ensuite prolongé la Stratégie pour une période additionnelle de quatre ans et approuvé un nouveau financement de 152 millions de dollars en sus des fonds consacrés aux services pour diabétiques offerts par d'autres secteurs de programme du Ministère.

Figure 3 : Allocation du financement de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète par initiative clé, 2008-2009–2011-2012 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer si le Ministère avait mis en place des politiques, procédures et systèmes adéquats pour :

- surveiller les fournisseurs de services et déterminer s'ils répondent aux besoins des diabétiques en leur offrant un accès en temps opportun à des soins appropriés et de qualité;
- s'assurer que les fonds et les ressources affectés à la Stratégie sont utilisés de façon rentable;
- mesurer périodiquement les résultats et l'efficacité de la Stratégie et en rendre compte.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné des politiques et des dossiers pertinents, analysé des données, interrogé des membres du personnel compétent du Ministère et passé en revue des études pertinentes de l'Ontario et d'autres administrations. Nous avons également interrogé des membres du personnel et examiné des documents liés au Registre des cas de diabète à Cybersanté Ontario et à Infrastructure Ontario. Nous avons réalisé des sondages auprès d'environ 10 500 médecins avec l'aide de l'Ontario College of Family Physicians (dont 580 y ont répondu) et des 152 programmes d'éducation sur le diabète (PED), avec l'aide d'une agence de sondages de l'extérieur (dont 103 PED y ont répondu). Nous avons contacté et visité des intervenants et des fournisseurs de soins aux diabétiques partout dans la province, dont six PED, cinq centres de chirurgie bariatrique, quatre centres de coordination régionaux et l'Association canadienne du diabète. Enfin, nous avons engagé un expert-conseil indépendant spécialisé dans l'étude du diabète.

Notre vérification ne couvrait aucune initiative entreprise dans le cadre de la Stratégie qui venait de commencer, qui avait récemment été modifiée ou qui avait été vérifiée par notre Bureau au cours des dernières années. Ces initiatives comprennent les centres de soins complexes aux diabétiques (qui offrent aux diabétiques ayant des besoins complexes un seul point d'accès aux soins spécialisés), le programme de lutte contre les troubles rénaux chroniques (qui offre des services de dialyse aux diabétiques ayant une insuffisance rénale, complication courante du diabète) et le programme de pompes à insuline et de fournitures connexes (qui offre une aide financière aux diabétiques de type 1). Par ailleurs, nous n'avons pas fait appel au service de vérification interne du Ministère en vue de réduire l'étendue de notre travail de vérification, car il n'avait pas fait de vérification récente des initiatives de lutte contre le diabète en Ontario.

Résumé

Le nombre de diabétiques en Ontario est passé de 546 000 en 2000 à 1,2 million en 2010, soit plus du double, et devrait atteindre 1,9 million d'ici 2020 — soit à peu près un Ontarien sur huit. Les diabétiques utilisent le système de santé environ deux fois plus souvent que la population générale, et le coût du diabète pour le système de santé de l'Ontario devrait passer de 4,9 milliards de dollars en 2010 à 7 milliards en 2020. En 2008, reconnaissant les incidences à long terme de cette situation, le Ministère a établi la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète (la Stratégie), qui est dotée de 741 millions de dollars sur quatre ans. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact à moyen et à long terme de la Stratégie, mais les résultats à court terme sont mitigés.

D'un côté, il y a certes eu une amélioration de la disponibilité des soins aux diabétiques, donnant plus d'options aux patients et leur permettant d'acquérir des connaissances pour mieux gérer l'impact de la maladie. De l'autre côté, la plupart des fournisseurs de services financés par la Stratégie sont sous-utilisés et bon nombre de ceux qui ont répondu à nos sondages étaient d'avis qu'une plus grande partie de leur financement devrait être axée sur les services de prévention.

Selon le Comité d'experts en matière de gestion du diabète établi par le Ministère en 2006, [*Traduction*] « la stratégie la plus rentable, la plus économique et la plus durable pour gérer la maladie chronique est de garder les gens en santé et de prévenir la maladie ». Nous avons toutefois remarqué que 97 % du financement de 741 millions de dollars devait être affecté au traitement des diabétiques existants, ce qui laisse seulement 3 % pour les initiatives de prévention. Comme 90 % des cas de diabète sont de type 2, affection qu'il est souvent possible de prévenir ou de retarder en adoptant de bonnes habitudes alimentaires et en faisant de l'exercice pour limiter le gain de poids, entre autres mesures de prévention, nous croyons que le Ministère devrait envisager de mettre davantage l'accent sur la prévention.

Nous avons également observé ce qui suit :

- Cybersanté Ontario travaille en partenariat avec un fournisseur du secteur privé pour établir et mettre en oeuvre un nouveau registre électronique des cas de diabète, initiative clé de la Stratégie, afin de permettre aux médecins et au Ministère d'accéder à des données sur les patients en temps réel et d'assurer une surveillance approfondie en ligne de la maladie. La date originale de livraison du registre était avril 2009, mais ce délai n'a pas été respecté et l'échéance proposée a été reportée plusieurs fois. Après notre travail de vérification sur le terrain, nous avons été informés que le contrat avec le fournisseur avait été résilié en septembre 2012.
- En août 2010, Cybersanté et le fournisseur retenu à la suite d'une demande de propositions ont signé un contrat de 46 millions de dollars échelonné sur six ans, qui stipulait que le fournisseur serait payé seulement après avoir terminé le Registre. Cette disposition visait à protéger l'intérêt du public et à inciter le fournisseur à livrer un système répondant aux exigences de rendement et dans les délais fixés. Au milieu de 2012, aucun paiement n'avait été versé au fournisseur, mais depuis 2008-2009, le Ministère et Cybersanté avaient engagé des coûts internes d'environ 24,4 millions de dollars directement liés au Registre. Ils ont aussi affecté 50 millions de dollars supplémentaires à des initiatives complémentaires de dossiers électroniques de santé, comme les portails électroniques vers d'autres systèmes et le Système d'information de laboratoire de l'Ontario, qui ont déjà été déployés. Cybersanté a reconnu qu'en insistant pour payer le fournisseur seulement après l'exécution du contrat, la province avait essentiellement renoncé à exercer un contrôle sur la conception, l'avancement et le délai de livraison du projet, en échange d'un prix garanti.
- Les 152 programmes d'éducation sur le diabète (PED) de la province aident les diabétiques à comprendre et à gérer la maladie. Chaque PED emploie une ou plusieurs équipes de formation à l'intention des diabétiques, qui comprennent chacune une infirmière autorisée, une diététiste et d'autres professionnels. Les équipes travaillent dans des hôpitaux et des centres de santé communautaires et au sein d'équipes de santé familiale (ESF) afin d'éduquer les diabétiques. Dans le cadre de la Stratégie, le Ministère a financé 101 nouvelles équipes, portant leur nombre total à 322 en Ontario. Cependant, de nombreux hôpitaux et ESF ont aussi mis en place leurs propres programmes d'éducation financés par d'autres sources, dont une autre direction du Ministère, ce qui a entraîné des chevauchements dans les services et une sous-utilisation d'environ 90 % des PED.
- Les PED sont tenus de vérifier périodiquement la qualité des soins offerts par leur personnel. Cependant, le Ministère n'a jamais vérifié s'ils le faisaient effectivement. Notre sondage auprès des PED révèle qu'environ 25 % disaient n'avoir fait aucune vérification ou ne savaient pas qu'elles étaient nécessaires.
- Le Ministère verse 20 millions de dollars par année à une organisation pour qu'elle gère

et finance en son nom les fournisseurs de services aux diabétiques, dont 47 PED dans le Nord de l'Ontario. Bien que le Ministère ait conclu une entente de responsabilisation avec l'organisation et mis en place un processus de production de rapports, il doit améliorer considérablement sa surveillance de cette organisation pour s'assurer qu'elle et les fournisseurs de services qu'elle finance ont utilisé les fonds du Ministère de façon appropriée et en conformité avec les politiques applicables. Depuis 2009-2010 par exemple, l'organisation a versé 105 000 $ à une société d'experts-conseils pour [*Traduction*] « des conseils sur les stratégies électorales » et « l'établissement de relations avec les décideurs politiques compétents ». Nous avons également constaté que l'organisation ne pouvait pas produire de reçus détaillés originaux à l'appui des frais de repas de son personnel, contrairement à ses propres politiques et à celles établies par le gouvernement pour les organismes du secteur public financés par la province. Nous avons relevé des cas où des membres du personnel avaient demandé le remboursement de sommes excessives pour des repas et des boissons alcoolisées, ce qui est contraire aux règles applicables à la fonction publique de l'Ontario.

- Le Ministère a sensiblement élargi la capacité de l'Ontario à pratiquer des chirurgies bariatriques qui combattent le diabète de type 2 chez les obèses en leur enlevant une partie de l'estomac ou de l'intestin grêle. Cela a entraîné des économies en raison de la réduction substantielle du nombre de chirurgies pratiquées hors du pays. Le nombre de chirurgies pratiquées dans la province a sensiblement augmenté, passant de 245 en 2007-2008 à 2 500 en 2011-2012. Ce nombre n'est toutefois pas suffisant pour répondre à la demande actuelle et il est même inférieur au total de 2 900 atteint en 2009-2010, année où il y a eu plus de chirurgies effectuées à l'extérieur du Canada.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations du vérificateur général de l'Ontario et le remercie d'avoir effectué cette vérification qui arrive à point nommé. Le Ministère et le gouvernement s'emploient à concevoir et à mettre en oeuvre des initiatives et solutions novatrices pour atténuer l'impact du diabète et d'autres maladies chroniques sur la population ontarienne.

Le Ministère est reconnaissant des observations et des recommandations du vérificateur général. Sa vérification soulève des préoccupations auxquelles le Ministère a déjà commencé à répondre et renforce son engagement à relever le défi complexe du diabète.

En juin 2008, le Cabinet a approuvé un financement de 741 millions de dollars pour la première phase de quatre ans (2008-2012) de la Stratégie concertée visant à améliorer la prévention et la gestion du diabète ainsi que la santé des Ontariens touchés par le diabète. En avril 2012, le Ministère a confirmé qu'il poursuivait le financement de la Stratégie à hauteur de 152 millions de dollars de 2012 à 2016.

Dans le cadre de la Stratégie, le gouvernement a fait fond sur les investissements existants dans la prévention et les soins à l'échelle du système de santé afin de renforcer les capacités, de faciliter l'accès aux services requis et d'améliorer la qualité générale des services et soins aux diabétiques en Ontario. Il en découlera plus d'occasions de prévenir le diabète pour les personnes à risque ainsi qu'une expérience plus favorable du système de santé et une meilleure qualité de vie pour les diabétiques.

Les sommes investies dans la Stratégie contribueront à renforcer la capacité du système et à mettre en place l'infrastructure pour un vaste système de prévention et de gestion, qui pourrait être facilement élargi afin de lutter contre d'autres maladies chroniques.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVES CLÉS ET PROGRÈS DE LA STRATÉGIE ONTARIENNE DE LUTTE CONTRE LE DIABÈTE

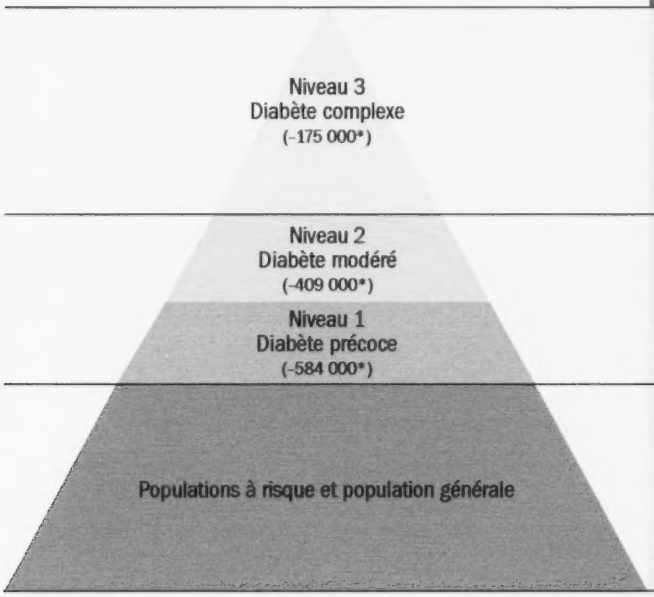
En 2008-2009, face à la croissance du nombre de diabétiques en Ontario et aux coûts connexes, le gouvernement a lancé la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète (la Stratégie), dotée de 741 millions de dollars sur quatre ans. Le Ministère a déclaré à ce moment-là que la Stratégie avait pour but « de prévenir, de prendre en charge et de traiter le diabète ».

Le Ministère a utilisé le modèle modifié de gestion des maladies chroniques de Kaiser pour situer graphiquement les services aux diabétiques dans le continuum de soins (voir la Figure 4). Le modèle divise les diabétiques ontariens en trois niveaux, selon la gravité de leur état, avec un quatrième niveau pour les gens qui n'ont pas la maladie mais qui sont à risque de la contracter. Le Ministère a élaboré des initiatives spécifiques à chaque niveau, ainsi que des « activateurs du système » afin d'aider à exécuter la Stratégie dans son ensemble. Depuis l'introduction de la Stratégie, le Ministère a amélioré la disponibilité des services aux diabétiques en finançant 101 nouveaux PED et en établissant 14 centres régionaux de coordination de la lutte contre le diabète (CRCLD) à l'échelle de la province.

Le Ministère a également défini des mesures de rendement afin d'évaluer les progrès de la Stratégie à différentes étapes. Comme le montre la Figure 5, les mesures de rendement à court terme produisent des résultats mitigés, tandis que les mesures à moyen et long terme n'ont pas encore

Figure 4 : Modèle modifié de gestion de la maladie chronique de Kaiser

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Initiatives ou investissements clés dans le cadre de la Stratégie
• Chirurgie bariatrique • Centres de soins complexes aux diabétiques (CSCD) • Programme de lutte contre les troubles rénaux chroniques • Programme de pompes à insuline et de fournitures connexes
• Programmes d'éducation sur le diabète (PED) • Initiative d'autogestion • Outils destinés aux personnes et aux fournisseurs de soins de santé
• Programmes de prévention à l'intention des groupes à risque élevé (p. ex. les Autochtones et les Asiatiques) • Saine alimentation Ontario • Accès amélioré aux soins primaires aux fins de prévention et d'identification précoce
• Registre des cas de diabète et Initiative des données de base sur le diabète (IDBD) • Centres régionaux de coordination de la lutte contre le diabète (CRCLD)

* Fondé sur les estimations de la prévalence du diabète par l'Association canadienne du diabète.

Figure 5 : Sommaire des mesures de rendement clés pour la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Mesures du rendement clés pour la Stratégie	Cible	Données de base*	Oct. 2010	Oct. 2011
Mesures à court terme				
% d'Ontariens physiquement inactifs	45[a]	52,6	51,2	51,0
% d'Ontariens en surpoids ou obèses	—[b]	51,8	51,7	53,0
% d'Ontariens diabétiques qui ont un médecin de famille attitré	—[b]	97,6	96,4	96,9
Nombre d'Ontariens diabétiques inscrits à Accès Soins	—[b]	3 744	4 768	10 335
% d'Ontariens diabétiques aiguillés vers un médecin de famille par Accès Soins	—[b]	60,5	59,8	63,0
% d'Ontariens diabétiques pour lesquels une prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète (Q040) a été facturée	—[b]	25,5	26,3	29,2
% d'Ontariens diabétiques pour lesquels une évaluation de gestion du diabète (K030) a été facturée	—[b]	27,5	28,5	32,0
% d'Ontariens diabétiques qui ont subi les trois tests clés à la fréquence recommandée	80	37,6	37,8	39,6
Mesures à moyen ou à long terme				
% de prévalence du diabète dans la population ontarienne	—[b]	8,7	9,3	9,4
Nombre de visites aux urgences pour hyperglycémie ou hypoglycémie (niveaux anormaux de glycémie) par tranche de 100 000 diabétiques	—[b]	1 185	1 115	1 063
Taux de dialyse rénale et de greffe du rein par tranche de 100 000 diabétiques	Maintenir le taux original	712	842	845
Taux d'hospitalisation pour des infections, des ulcères ou des amputations par tranche de 100 000 diabétiques	Réduire de 10 % le dernier taux déclaré	2 294	2 932	3 347
Taux d'hospitalisation pour des crises cardiaques par tranche de 100 000 diabétiques	Réduire de 10 % le dernier taux déclaré	877	1 022	1 082
Taux de chirurgies oculaires par tranche de 100 000 diabétiques	—[b]	3 500	3 612	3 365

* Les données de base ont été recueillies entre le 1er avril 2008 et le 31 mars 2010, selon la mesure du rendement.

a. La Stratégie n'a pas établi de cible pour cette mesure, mais la Stratégie ACTIVE2010, lancée en 2004, avait comme objectif de hausser le pourcentage d'Ontariens physiquement actifs à 55 % d'ici 2010 (ou de réduire le pourcentage d'Ontariens physiquement inactifs à 45 % d'ici 2010).

b. La Stratégie n'a pas établi de cible pour cette mesure.

donné lieu à des améliorations. En particulier, les taux d'hospitalisation des diabétiques pour cause de crise cardiaque, d'infection, d'ulcère ou d'amputation ont augmenté et n'atteignaient pas les objectifs; le Ministère a néanmoins indiqué qu'il n'avait pas établi de délais précis pour l'atteinte de ces objectifs. Dans l'ensemble, les taux se sont stabilisés ou ont diminué concernant certaines complications, les hospitalisations et les décès liés au diabète, mais les chiffres réels demeurent élevés et devraient continuer de grimper de façon importante par suite de l'augmentation de la population diabétique.

Nous avons remarqué que, selon les données disponibles à ce jour, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact à moyen et long terme de la Stratégie. De toute évidence cependant, il reste beaucoup à faire pour alléger le fardeau de plus en plus lourd du diabète en Ontario.

REGISTRE DES CAS DE DIABÈTE ET INITIATIVE DES DONNÉES DE BASE SUR LE DIABÈTE

Une initiative clé de la Stratégie devait être le Registre des cas de diabète, une base de données électronique contenant des renseignements sur tous les diabétiques ontariens qui vise à faciliter la prestation des soins par le personnel clinique. Le Registre, conjointement avec d'autres systèmes de base développés par Cybersanté, organisme du Ministère, serait aussi un premier pas vers l'implantation d'un dossier de santé électronique pour tous les Ontariens d'ici 2015. En attendant la livraison du Registre, le Ministère a provisoirement mis en oeuvre l'Initiative des données de base sur le diabète (IDBD) afin de fournir aux médecins des rapports imprimés renfermant les dates des trois principaux tests glycémiques les plus récents subis par leurs patients. Le Ministère continue d'utiliser l'IDBD en l'absence d'un registre complet des cas de diabète.

Registre des cas de diabète

Le Registre est un système d'information interactif en temps réel que les fournisseurs de soins de santé peuvent utiliser pour identifier et gérer rapidement les Ontariens diabétiques, vérifier les dossiers des patients, accéder aux données diagnostiques, envoyer des avis d'alerte aux patients et suivre les soins fournis aux patients par rapport aux lignes directrices fondées sur des preuves. Le Registre est censé être utilisé pour assurer une surveillance continue et étroite du diabète à l'échelle de la province afin d'aider à planifier et à surveiller les soins. Cybersanté travaille en partenariat avec un fournisseur du secteur privé à développer et mettre en oeuvre le Registre, que le Ministère a décrit comme l'une « des principales priorités cliniques de Cybersanté ».

Calendrier de développement du Registre des cas de diabète

La date cible de la première version du Registre avait été fixée à avril 2009, mais n'a pas été respectée. Notre examen de la documentation — qui incluait des rapports au Conseil de gestion du gouvernement et au Conseil du Trésor, la charte et le plan de projet, les ententes originales et modifiées et les procès-verbaux des réunions entre Cybersanté et le fournisseur — révèle que la date de lancement proposée a été reportée plusieurs fois. Le Registre n'avait pas encore été livré à la fin de notre travail sur le terrain en juin 2012.

La direction de Cybersanté nous a dit qu'elle pouvait seulement commenter les modifications du calendrier apportées après avril 2010, où la nouvelle direction est entrée en fonction (Cybersanté a remplacé son équipe de direction après notre vérification de l'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario en 2009). Cybersanté a ajouté que le délai de livraison officiel et contractuel sous l'équipe de direction en place était juin 2011.

Une fois terminé, le Registre devait être graduellement mis en oeuvre dans plusieurs emplacements pilotes de 2 des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province, sociétés sans but lucratif qui planifient, intègrent et financent les services de santé locaux. Les deux RLISS pilotes ont toutefois soulevé des préoccupations concernant les retards répétés et le fait que Cybersanté ne les rencontrait plus chaque semaine pour discuter de l'état d'avancement du Registre. Pour sa part, Cybersanté nous a informés qu'à l'automne 2011, il avait décidé avec les RLISS de suspendre les réunions parce qu'il n'y avait pas d'échéancier fiable pour la livraison du Registre. Comme la première version du Registre aux emplacements pilotes n'aura qu'une fonctionnalité limitée, un des deux RLISS nous a dit qu'il ne voyait pas de feuille de route claire pour les futures améliorations, tandis que l'autre remettait en question l'utilité même du Registre.

Cybersanté a donné les raisons suivantes pour expliquer les retards répétés :

- Le Conseil du Trésor a approuvé le budget du Registre en août 2008, mais l'approvisionnement a été suspendu jusqu'en mai 2009 par suite de la création de Cybersanté et de

la décision du gouvernement de demander à Infrastructure Ontario d'aider à choisir un fournisseur pour le développement et la mise en oeuvre du Registre. Cybersanté a lancé une demande de propositions et signé le contrat avec le fournisseur retenu en août 2010.

- Le contrat du Registre a été attribué à un fournisseur dont l'offre pourrait avoir sous-estimé la complexité du projet et le temps requis pour en assurer l'exécution.
- L'équipe de gestion de projet du fournisseur pourrait ne pas avoir établi d'échéancier du chemin critique ni assuré la gestion efficace de l'achèvement des composantes du projet et des résultats attendus.
- Le plan de projet élaboré par le fournisseur semblait contenir de nombreuses erreurs et omissions, qui ont entraîné des rejets et la refonte de la conception.
- Le fournisseur a passé beaucoup de temps à corriger les nombreux problèmes de qualité du Registre depuis le premier essai en septembre 2011. Il restait encore des centaines de défectuosités en mars 2012.

Coûts de développement du Registre

En août 2010, Cybersanté a signé un contrat de 46 millions de dollars sur six ans avec un fournisseur pour la conception, le développement, la mise en oeuvre et la gestion du Registre. Le contrat prévoyait un paiement forfaitaire d'environ 12 millions au moment où le Registre serait prêt à être utilisé et un paiement mensuel de 575 000 $ pour 60 mois en période d'exploitation et d'entretien. Les paiements au fournisseur commenceraient seulement après développement et déploiement réussis du Registre.

Comme aucun paiement n'avait été versé au fournisseur du Registre en juin 2012, Cybersanté n'a pas dépensé la totalité des 150 millions de dollars en financement approuvé dans le cadre de la Stratégie pour le Registre et d'autres projets connexes de Cybersanté. Depuis 2008-2009, le Ministère et Cybersanté ont engagé d'importants coûts internes pour développer le Registre et mener à bien des projets connexes. En particulier :

- Depuis 2009-2010, Cybersanté a engagé des coûts d'environ 20 millions de dollars pour des projets directement liés au Registre et une autre tranche de 50 millions pour d'autres initiatives clés des dossiers de santé électroniques. Ces initiatives comprennent les portails électroniques vers d'autres systèmes, le Système d'information de laboratoire de l'Ontario, le Registre des patients et le Registre des fournisseurs, qui ont été déployés et qui contribuent à l'amélioration des soins et de la gestion du diabète.
- En 2008-2009, le Ministère a engagé des consultants pour exécuter des projets liés au Registre à un coût total d'environ 4,4 millions de dollars. Il nous a informés que certains des projets avaient été suspendus parce que le Registre avait été transféré du Ministère à Cybersanté, qui venait d'être créé, et que des changements avaient été apportés à l'orientation stratégique de Cybersanté en réponse aux recommandations dans notre vérification de 2009 de l'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario.

Selon le contrat avec le fournisseur, il semblerait que Cybersanté puisse résilier le contrat sans être tenu de verser de paiements en l'absence de certification indépendante que le fournisseur a exécuté le projet dans le délai fixé. Le Registre était considéré comme une priorité clinique pour la mise en oeuvre de certains aspects clés de la Stratégie, mais nous avons été informés que la transition d'un nombre beaucoup plus important de médecins aux dossiers médicaux électroniques avait changé la donne et que le Registre n'était plus considéré comme une composante essentielle. Après avoir terminé notre travail de vérification sur le terrain, nous avons été avisés que le contrat avec le fournisseur avait été résilié en septembre 2012.

Processus d'approvisionnement et gestion des contrats

Les documents d'approvisionnement de Cybersanté liés au Registre que nous avons examinés en 2009-2010 indiquaient que la plupart des contrats avaient été attribués à un fournisseur unique plutôt que dans le cadre d'un processus concurrentiel ouvert sans que cette dérogation à la règle ait été approuvée. Cependant, après avoir vérifié l'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario en 2009, nous avons remarqué que tous les contrats attribués par Cybersanté en 2010-2011 et 2011-2012 l'avaient été en régime de concurrence ouverte.

Cybersanté nous a informés qu'il avait institué une méthodologie de gestion de projet pour suivre les résultats attendus et les dépenses tout au long du cycle de vie d'un projet pour que la direction puisse avoir à tout moment un aperçu ponctuel des progrès réalisés. Cette méthodologie ne s'appliquait toutefois pas au Registre, qui a été établi à l'aide du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle DMFA). C'était la première fois que le gouvernement utilisait ce modèle pour un projet de TI. Cybersanté nous a informés qu'il avait appliqué au registre une autre méthodologie de surveillance spécifique aux projets liés à la technologie DMFA.

Selon le modèle DMFA, le gouvernement client détermine la portée et la raison d'être du projet, et le travail est financé et exécuté par un fournisseur du secteur privé, lequel est payé seulement après avoir achevé le projet. Selon Infrastructure Ontario, qui a offert à Cybersanté des services de gestion de l'approvisionnement pour le projet du Registre, le modèle DMFA permet de livrer les projets de façon plus rapide et plus efficace en respectant les délais et le budget établis. Ce modèle diffère des processus d'approvisionnement traditionnels, car il vise à éviter les dépassements de coût et à transférer les risques du gouvernement au fournisseur, qui possède l'expertise et l'expérience voulues pour y faire face.

Cybersanté a reconnu que l'utilisation du modèle DMFA pour le Registre avait nécessité des compromis : le fournisseur est payé seulement après avoir mené à bien et livré le projet, tandis que la province bénéficie d'un prix garanti en échange d'une influence minimale sur la conception, l'avancement et le délai de livraison du projet. Ainsi, la province n'a pas à payer le fournisseur s'il ne livre pas le Registre, mais elle supporte en fin de compte les autres risques et coûts associés aux retards du projet.

Infrastructure Ontario a engagé une société externe pour qu'elle analyse les risques avant que Cybersanté signe le contrat avec le fournisseur. L'analyse a cerné les risques de retard qui pourraient faire augmenter les coûts et décourager l'adoption du Registre par les utilisateurs. Infrastructure Ontario a toutefois conclu que la stipulation que le fournisseur ne serait payé qu'après certification de l'achèvement du système suffirait pour inciter le fournisseur à achever le projet.

Infrastructure Ontario a engagé un certificateur indépendant au nom de Cybersanté et du fournisseur pour qu'il surveille les progrès réalisés dans l'établissement du Registre et donne une approbation finale. Dans ses rapports mensuels, le certificateur a soulevé des préoccupations à maintes reprises parce que sa capacité à évaluer, mesurer ou contrôler l'avancement du projet était entravée. Cybersanté avait des préoccupations semblables mais il nous a informés que, selon le modèle DMFA, il était moins bien placé pour exiger du fournisseur qu'il corrige les lacunes cernées par le certificateur, y compris :

- les retards graves du projet dans son ensemble;
- le manque d'information sur le calendrier, la portée et l'avancement du projet et sur les causes des retards;
- l'absence de plan de projet approuvé et de jalons cibles;
- les délais serrés avec une marge de manoeuvre minimale;
- les préoccupations concernant la qualité, comme en témoigne le grand nombre de défectuosités relevées;
- une approche d'essai fragmentée, avec des plans multiples et des critères ambigus.

En avril 2011, on a essayé d'améliorer le respect des délais et de renforcer la certitude que le Registre sera livré en scindant le projet en deux phases, la première version devant être livrée en septembre 2011 et la deuxième, en mai 2012. Le fournisseur recevrait 75 % du paiement approuvé après la première livraison et les 25 % restants après la deuxième, au lieu de recevoir 100 % après avoir mis en place l'intégralité du Registre comme prévu dans le contrat original.

Cybersanté nous a informés qu'à la suite de la modification du contrat, la première version, un module clinique de base, sera livrée dans les plus brefs délais. Cependant, à la fin de notre travail de vérification sur le terrain en juin 2012, aucune des deux versions n'était prête et la date de livraison restait incertaine. Infrastructure Ontario nous a dit qu'à son avis, le fait de verser le premier paiement au fournisseur seulement après l'achèvement du projet l'inciterait à exécuter et à livrer le projet dans les meilleurs délais. Le Ministère et Cybersanté nous ont par ailleurs informés qu'ils avaient pris des mesures pour atténuer les risques associés aux retards en poursuivant l'élaboration d'initiatives complémentaires à l'appui des soins et de la gestion du diabète.

Initiative des données de base sur le diabète

Au printemps 2009, le Ministère a lancé l'Initiative des données de base sur le diabète (IDBD) comme mesure provisoire en attendant la livraison du Registre. L'IDBD fournit aux médecins des rapports imprimés renfermant des renseignements sur la date des trois tests clés les plus récents subis par leurs patients diabétiques. Cette information aide les médecins à mieux gérer leurs patients diabétiques en indiquant la date où ils devraient subir leurs prochains tests. La fréquence recommandée pour chaque test est la suivante :

- un test de glycémie au moins tous les six mois;
- un test de cholestérol au moins une fois par année;
- un examen de la rétine oculaire au moins une fois tous les deux ans.

Entre 2009 et 2012, le Ministère et Cybersanté ont affecté 5,6 millions de dollars à la mise en oeuvre de trois phases de l'IDBD et dépensé 2,6 millions de plus en paiements incitatifs pour encourager les médecins à y participer. Bien que l'Association canadienne du diabète ait qualifié l'IDBD de pratique exemplaire qui « permet de détecter plus facilement les patients qui doivent subir les trois examens », nous avons remarqué ce qui suit :

- Le Ministère a établi un objectif à long terme : faire en sorte que 80 % des diabétiques ontariens adultes subissent les trois tests clés dans les délais recommandés. Selon les résultats de l'IDBD au 31 décembre 2011, 45,6 % d'entre eux avaient subi les trois tests dans les délais recommandés, soit bien en deçà de l'objectif à long terme de 80 % et seulement un peu plus qu'au 31 décembre 2009 (43,1 %). Le Ministère nous a informés qu'il n'y avait pas de délai préétabli pour atteindre cet objectif.
- L'IDBD n'inclut pas les résultats des tests effectués en laboratoire d'hôpital, qui représentaient néanmoins environ le tiers des laboratoires de l'Ontario et réalisaient 9 % des tests de glycémie et 10 % des tests de cholestérol. Dans leurs réponses à notre sondage et leur correspondance avec le Ministère, de nombreux médecins ont indiqué que les laboratoires d'hôpital étaient les seuls grands services de laboratoire dans certaines régions rurales et du Nord. Le Ministère a reconnu cette contrainte, mais a noté que l'IDBD était une mesure provisoire en attendant la livraison du Registre.
- De nombreux médecins qui ont répondu à notre sondage et les quatre CRCLD que nous avons visités ont exprimé d'autres préoccupations concernant l'IDBD, et certains ont remis en question son utilité. Ils ont fait remarquer que l'information fournie par l'IDBD n'était pas à jour et qu'elle se trouvait déjà dans les

dossiers médicaux électroniques utilisés par 43 % des médecins de l'Ontario. Ils ont ajouté que l'IDBD était un processus manuel chronophage de mise en commun et d'examen des données sur les patients.

- La participation à l'IDBD est volontaire. En avril 2012, près de la moitié seulement des médecins de l'Ontario y participaient.

RECOMMANDATION 1

Pour permettre une surveillance efficace et efficiente du diabète au niveau provincial et évaluer les progrès de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit travailler en étroite collaboration avec Cybersanté Ontario et Infrastructure Ontario à :

- soumettre les initiatives lancées par Cybersanté pour prévenir et gérer les maladies chroniques à un processus approprié d'assurance de la qualité pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des médecins et autres utilisateurs;
- mettre en oeuvre des mesures fondées sur les leçons tirées de l'utilisation du modèle de développement d'un système d'impartition totale pour le Registre des cas de diabète si ce processus d'approvisionnement est utilisé pour les futurs projets de TI.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'assurance de la qualité pour les outils électroniques de gestion de la santé est et restera une priorité du Ministère et de Cybersanté. Malgré les défis posés au fournisseur par le Registre, Cybersanté a fait d'importants progrès dans l'exécution de son obligation de développer, d'intégrer et de livrer les systèmes de base complémentaires qui sous-tendent les dossiers médicaux électroniques.

Appliquant les leçons tirées du modèle d'acquisition du Registre, Cybersanté a déjà pris des mesures pour améliorer le processus d'approvisionnement pour les futurs projets. En particulier, Cybersanté a appliqué la structure de paiement fondée sur l'atteinte des jalons du modèle DMFA à l'acquisition du Système d'information sur les médicaments et adopté un rigoureux processus d'approvisionnement assorti de dispositions contractuelles lui permettant de suivre de près les progrès, d'approuver la stratégie de livraison du fournisseur et de le tenir davantage responsable des retards.

PRÉVENTION DU DIABÈTE ET PROMOTION DE LA SANTÉ

Contrairement au diabète de type 1, le diabète de type 2, qui représente 90 % des cas, est évitable. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), un régime alimentaire sain riche en fibres et faible en gras, combiné à au moins 30 minutes d'activité physique par jour, peut réduire de 50 % le risque de diabète de type 2. L'OMS ajoute qu'il est possible de prévenir ou de retarder le diabète de type 2 dans plus de 90 % des cas en adoptant un mode de vie combinant une alimentation saine, l'exercice régulier, la cessation du tabagisme et la gestion efficace du stress.

Selon le Comité d'experts en matière de gestion du diabète établi par le Ministère en 2006, [*Traduction*] « la stratégie la plus rentable, la plus économique et la plus durable pour gérer la maladie chronique est de garder les gens en santé et de prévenir la maladie ». Dans ses Lignes directrices de pratique clinique 2008 pour la prévention et le traitement du diabète au Canada, l'Association canadienne du diabète soulignait que la « prévention du diabète de type 2 aurait des avantages considérables du point de vue de la santé publique, dont une baisse de l'incidence des maladies cardiovasculaires, de l'insuffisance rénale, de la cécité et des décès prématurés ».

Portée des initiatives de prévention du diabète

Le Ministère a affecté seulement 3 % des 648 millions de dollars en financement de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète (la Stratégie) — soit environ 19 millions — à la prévention (voir la Figure 3). Le Ministère nous a informés que les initiatives de prévention du diabète liées à la Stratégie mettaient l'accent sur la réduction des risques d'apparition de nouveaux cas de diabète. Les fonds étaient destinés aux initiatives de prévention lancées par 24 organismes locaux dans des collectivités ayant une prévalence élevée de diabète et une forte concentration de groupes ethniques à risque élevé de diabète (par exemple, les Asiatiques et les Autochtones). Nous avons remarqué ce qui suit :

- Les initiatives de prévention prévues dans la Stratégie ciblaient les régions de Toronto, de Peel, du Nord-Est et du Nord-Ouest, même si les statistiques de l'Institut de recherche en services de santé, importante organisation de recherche indépendante du Canada, indiquaient que d'autres RLISS, comme ceux du Centre-Est et d'Érié St. Clair, ont une prévalence tout aussi élevée.
- Le Ministère a atteint son objectif de joindre 40 000 personnes à risque dans des collectivités ayant une incidence élevée de diabète grâce à des initiatives de prévention primaire communautaires, mais il a reconnu qu'il avait peu de renseignements fiables sur la taille et la répartition de la population ontarienne à risque.
- Près des deux tiers des PED qui ont répondu à notre sondage étaient d'avis qu'une plus grande partie de leurs ressources devrait servir à éduquer les personnes à risque élevé de contracter le diabète, mais ils ne pouvaient le faire parce que les fonds du Ministère sont destinés aux personnes déjà diagnostiquées.

Efficacité des initiatives de prévention du diabète

Les décideurs ont besoin d'évaluations fiables de l'efficacité des initiatives de prévention pour les aider à établir les priorités. De telles évaluations comportent une analyse quantitative afin de déterminer si les initiatives de prévention aident à atténuer les facteurs de risque pour le diabète, qui comprennent les mauvaises habitudes alimentaires, l'inactivité physique ainsi que le surpoids ou l'obésité.

Le Ministère nous a informés qu'il n'avait fixé aucune mesure du rendement dans le cadre de la Stratégie afin de déterminer l'étendue du problème de mauvaise alimentation dans la population ontarienne, parce que la documentation scientifique n'indiquait pas qu'il s'agissait d'un facteur de risque causal indépendant pour le diabète. Il surveille deux autres facteurs de risque, soit le poids corporel et l'inactivité physique. Bien que le Ministère n'ait pas établi de cibles pour ces deux mesures dans le cadre de la Stratégie, il a dit que sa stratégie VIE ACTIVE2010 de 2004 avait comme objectif de ramener de 52 % à 45 % la proportion de personnes physiquement inactives dans la population d'ici 2010.

Comme le montre la Figure 5, ces deux mesures sont restées relativement constantes au cours des dernières années. En particulier, le rapport d'octobre 2011 sur les mesures de rendement clés de la Stratégie précisait que [*Traduction*] « la proportion d'adultes en surpoids ou obèses a connu une croissance notable depuis 2003-2004 (de 49,6 à 53,0 %) » et « la proportion d'adultes inactifs ne s'est pas améliorée depuis 2003-2004, variant de 50 à 53 % ».

En mai 2011, le Ministère a fait faire une évaluation externe de ses initiatives de prévention du diabète. L'évaluation concluait que les initiatives avaient un impact limité sur la sensibilisation du public au diabète et l'adoption d'un mode de vie plus sain. En janvier 2012, en réponse à l'évaluation, le Ministère a tenu un forum sur le diabète avec les organismes locaux qu'il finance à des fins de prévention. Les organismes ont formulé

deux suggestions principales qui, à leur avis, sont nécessaires pour promouvoir le succès à long terme des initiatives de prévention :

- Le Ministère doit offrir un financement pluriannuel régulier aux organismes et éviter de retarder le transfert des fonds à durée limitée afin de réduire au minimum les délais de mise en oeuvre et la difficulté de recruter et de retenir le personnel.
- Le Ministère doit améliorer sa coordination et ses communications avec les organismes, lesquels ont indiqué qu'ils travaillaient « en vase clos ». Pour éviter le double emploi, les organismes ont laissé entendre que le Ministère devait jouer un rôle plus proactif en vue de parvenir à une compréhension commune des activités respectives et des intervenants ayant besoin de soutien supplémentaire ainsi que de faciliter l'échange des connaissances sur les pratiques exemplaires.

Le Ministère nous a informés qu'il prévoyait de faire une autre évaluation de ses initiatives de prévention du diabète en 2012-2013 et de se fonder sur les résultats de cette évaluation et sur l'information recueillie lors du forum sur le diabète pour modifier les initiatives de prévention.

Dépistage du diabète non diagnostiqué

Les personnes dont le diabète n'a pas été diagnostiqué sont celles qui ont contracté la maladie mais qui n'ont pas encore été identifiées comme diabétiques par les fournisseurs de soins de santé. Selon les Lignes directrices de pratique clinique 2008 de l'Association canadienne du diabète (l'Association), près de 3 % des adultes seraient atteints du diabète de type 2 sans le savoir. Donc, au moins 284 000 Ontariens pourraient ne pas savoir qu'ils sont diabétiques. Des études indiquent que le diabète de type 2 peut rester asymptomatique pendant dix ans et qu'au moment du diagnostic, de 20 à 30 % des patients auront déjà des complications. Le diabète non diagnostiqué représente donc un fardeau coûteux sur le système de santé à long terme.

Depuis 2008, l'Association recommande un dépistage dès 40 ans parce que cette pratique s'est avérée utile dans le dépistage du diabète non diagnostiqué. Il n'y a pas eu jusqu'ici de stratégie visant expressément à repérer les cas non diagnostiqués en Ontario par le dépistage ciblé du diabète de type 2 et du diabète précoce (un taux de glycémie plus élevé que la normale, mais pas suffisamment élevé pour un diagnostic de diabète de type 2).

Le Ministère a indiqué que, jusqu'ici, il avait mis l'accent sur le dépistage des personnes à risque de développer le diabète plutôt que sur le dépistage du diabète non diagnostiqué. Il nous a avisés à cet égard qu'il avait testé environ 4 600 personnes dans le cadre de ses initiatives de prévention communautaires pour déterminer si elles présentaient des facteurs de risque. Il a aussi mis en oeuvre le projet modèle d'Ottawa pour le diabète non diagnostiqué, qui vise à repérer le diabète non diagnostiqué chez les patients hospitalisés pour d'autres raisons et à les mettre en contact avec les fournisseurs de soins aux diabétiques de leur collectivité. Le Ministère nous a informés que ce projet visait seulement environ 500 patients dans quatre hôpitaux, mais qu'il serait étendu à d'autres hôpitaux en 2012-2013.

Élaboration d'une vaste stratégie de promotion de la santé

Selon l'OMS, un style de vie sain combinant l'alimentation saine et l'activité physique est la première ligne de défense dans la prévention du diabète de type 2. En 2005, le gouvernement a établi le ministère de la Promotion de la santé et du Sport (qui a été intégré au ministère de la Santé et des Soins de longue durée en octobre 2011). En 2006, le Ministère a lancé le Plan d'action de l'Ontario pour la promotion de l'alimentation saine et de la vie active (ASVA). Cependant, comme il est noté plus haut, il n'y a pas eu d'amélioration récente dans le pourcentage d'Ontariens en surpoids, obèses ou physiquement inactifs.

En mars 2011, le gouvernement a établi la Commission de la réforme des services publics de

l'Ontario pour le conseiller sur les modalités de prestation des services par le gouvernement. En février 2012, la Commission a diffusé un rapport recommandant au gouvernement :

- de faire davantage pour promouvoir un mode de vie sain;
- d'établir une stratégie provinciale de prévention des maladies chroniques;
- d'adopter une approche globale en matière de santé de la population;
- d'examiner les possibilités de réglementation de l'industrie alimentaire;
- de collaborer avec le gouvernement fédéral à la réglementation de l'alimentation;
- de reproduire l'initiative ActNow de la Colombie-Britannique.

Nous avons remarqué que plusieurs organismes respectés, dont l'OMS, le Conference Board du Canada et le Conseil canadien de la santé, ont eux aussi qualifié l'initiative ActNow de la Colombie-Britannique, à l'approche intergouvernementale et multisectorielle, de pratique exemplaire en promotion de la santé et prévention des maladies chroniques.

Nous avons noté qu'en avril 2012, Action Cancer Ontario et Santé publique Ontario ont publié un rapport indiquant que les dépenses en soins de santé de l'Ontario étaient axées sur le traitement des personnes malades plutôt que les mesures visant à préserver la santé. Le rapport soulignait que quatre grands facteurs de risque — les mauvaises habitudes alimentaires, l'inactivité physique, le tabagisme et la consommation d'alcool — étaient étroitement liés au développement d'une maladie chronique telle que le diabète, et que l'Ontario avait seulement élaboré une stratégie concertée de réduction du tabagisme. Le rapport recommandait une stratégie globale de prévention des maladies chroniques ciblant l'ensemble de la population ontarienne et favorisant une approche pangouvernementale qui engage tous les secteurs et ordres de gouvernement, les groupes communautaires, les entreprises, les établissements d'enseignement et les médias. Les PED et beaucoup des médecins qui ont répondu à nos sondages ainsi que les experts en diabète que nous avons interrogés mentionnaient eux aussi l'absence de stratégie ontarienne à volets multiples pour prévenir la maladie chronique et l'obésité.

Le Ministère nous a informés que le gouvernement avait introduit des initiatives de promotion d'une alimentation saine, dont le Programme de subventions du Fonds pour les communautés en santé pour la prestation des initiatives de promotion de la santé; le Programme de bonne nutrition des élèves, financé par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse; et le Programme de distribution de fruits et de légumes dans le Nord de l'Ontario, qui cible les élèves de l'élémentaire dans certaines régions du Nord de l'Ontario. De plus, en mai 2012, le gouvernement a réuni un comité d'experts pour la santé des enfants pour qu'il le conseille sur l'élaboration d'une stratégie de lutte contre l'obésité infantile. Nous avons cependant remarqué que la population adulte pourrait bénéficier d'initiatives semblables de promotion de la santé et d'une stratégie de lutte contre l'obésité.

RECOMMANDATION 2

Pour accentuer davantage les stratégies rentables de prévention et de détection précoce du diabète à long terme, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- réévaluer l'affectation de 3 % seulement du total des fonds pour le diabète aux initiatives de prévention afin de déterminer si c'est la stratégie la plus rentable à long terme;
- concevoir des moyens d'identifier plus rapidement les personnes dont le diabète n'a pas été diagnostiqué;
- élaborer des stratégies globales de promotion de la santé qui ciblent toute la population ontarienne et envisager d'adopter des stratégies semblables à celles d'autres administrations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En plus des fonds alloués dans le cadre de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète,

le Ministère a investi plus de 335 millions de dollars par année dans des programmes visant à promouvoir des habitudes alimentaires saines, à prévenir les maladies chroniques telles que le diabète et à réduire les taux de blessure et d'accoutumance. Il examinera toutefois les fonds alloués aux initiatives de prévention du diabète dans le cadre de la Stratégie.

Le Ministère s'emploie également à élaborer un cadre provincial qui éclairera une approche coordonnée de dépistage du diabète dans les organismes communautaires de soins primaires partout en Ontario.

Le Ministère continuera d'évaluer les stratégies globales de promotion de la santé et de prévention adoptées par d'autres administrations. Il siège actuellement à plusieurs comités fédéraux-provinciaux-territoriaux qui se penchent sur des questions comme le poids santé, la réduction du sodium et la lutte contre le tabagisme pour échanger l'information sur les pratiques exemplaires. L'intégration de la promotion de la santé au sein du Ministère permettra de prêter une plus grande attention à des stratégies élargies de promotion de la santé et de prévention du diabète.

PROGRAMMES D'ÉDUCATION SUR LE DIABÈTE

En 1992, reconnaissant qu'il est essentiel de fournir des renseignements appropriés aux diabétiques pour qu'ils puissent gérer leur maladie, le gouvernement a lancé des programmes d'éducation sur le diabète (PED) dans trois milieux : les hôpitaux, les centres de santé communautaires et les équipes de santé familiale (ESF). Chaque PED regroupe une ou plusieurs équipes de formation à l'intention des diabétiques (les équipes) et chacune comprend une infirmière autorisée et une diététiste autorisée. Les équipes peuvent aussi compter d'autres professionnels de la santé, comme des travailleurs sociaux, des psychologues, des podologues, des pharmaciens et des physiothérapeutes. Les PED offrent des services de consultation individuelle et en groupe pour promouvoir l'autogestion de la santé et aider les patients à améliorer leur qualité de vie, à réduire leurs symptômes et à prévenir les complications.

Avec les fonds supplémentaires disponibles dans le cadre de la Stratégie, le Ministère a élargi les PED en ajoutant 101 nouvelles équipes depuis 2009-2010. Il finance actuellement 322 équipes dans 152 PED à travers la province. Sur ce total, 47 PED situés dans le Nord de l'Ontario étaient financés et gérés au nom du Ministère par un organisme sans but lucratif qui a reçu des fonds du Ministère et signé une entente de responsabilisation avec lui.

Surveillance des programmes d'éducation sur le diabète

Évaluation du rendement des PED : Nombre de cas repère

Le Ministère surveille les PED en fonction du nombre de cas repère, c'est-à-dire que chaque équipe (une infirmière autorisée à temps plein et une diététiste autorisée à temps plein) d'un PED devrait avoir un nombre de cas actifs de 1 000 patients ou plus par exercice. Nous avons cependant remarqué que ce repère pourrait ne plus refléter la réalité car il a été établi en 2001 lorsqu'il y avait seulement 71 PED, comparativement au total actuel de 152. La portée de programme s'est aussi élargie et a évolué depuis 2001.

Le repère a en outre été établi en supposant que chaque patient recevrait cinq heures de services par année, et que 60 % des services seraient offerts sous forme de consultation individuelle et 40 %, de consultation collective. Cependant, la plupart des PED qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que ces hypothèses ne reflétaient pas leurs activités réelles et qu'il fallait les réviser. Le Ministère nous a informés qu'il avait entrepris un examen du repère durant notre vérification et qu'il achevait le rapport d'analyse en août 2012.

Nous avons constaté qu'environ 90 % des PED n'atteignaient pas le nombre repère de 1 000 patients par exercice depuis 2008-2009 et que plus du tiers n'avaient pas atteint 50 % du nombre repère en 2010-2011. Le Ministère nous a informés qu'en juin 2011 il avait demandé à tout PED qui n'atteignait pas au moins 50 % du repère de soumettre un plan d'amélioration du rendement. Après notre travail de vérification sur le terrain, le Ministère a indiqué qu'il examinait les résultats des PED qui avaient mis en oeuvre leur plan dans le cadre de sa surveillance continue de ces programmes.

Uniformité et qualité des PED

Nous avons remarqué que le Ministère ne surveillait pas de façon adéquate l'uniformité et la qualité des services fournis par les PED dans la province, sauf pour les évaluer en fonction du nombre repère de 1 000 patients. Par exemple :

- Selon le manuel des politiques et procédures diffusé par le Ministère à l'intention des PED, ceux-ci doivent faire des vérifications périodiques de la qualité des soins fournis régulièrement et remettre au Ministère sur demande tous les renseignements recueillis sur ces vérifications. Le Ministère n'a pas donné aux PED de conseil sur l'étendue ou la fréquence des vérifications et ne leur a pas demandé les résultats des vérifications afin de déterminer s'ils se conformaient à l'exigence. Selon notre sondage des PED, la fréquence des vérifications variait et environ le quart ont dit qu'ils n'avaient pas fait de vérification ou qu'ils ne savaient pas qu'ils devaient le faire.
- Les médecins qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que le taux de roulement élevé du personnel et la formation inadéquate des nouveaux employés des PED avaient nui à la qualité des soins. Ils n'étaient pas non plus certains que les PED pouvaient donner des conseils appropriés aux patients. Les répondants mentionnaient par ailleurs qu'il arrivait souvent aux PED de promouvoir de nouveaux médicaments qui n'avaient pas fait leurs preuves et que la qualité de leurs renseignements aux patients variait.
- Il existe un programme conférant la désignation d'éducateur agréé en diabète (CDE). Cependant, comme ce programme est volontaire, les PED n'ont pas tous des CDE parmi leur personnel. Le Ministère nous a informés qu'il encourageait les PED à recruter des employés possédant cette désignation ou à aider son personnel à l'obtenir. Cependant, il ne surveillait pas les niveaux de compétence et de qualification du personnel des PED.

Surveillance des programmes d'éducation sur le diabète dans le Nord

Le Ministère a conclu une entente de responsabilisation avec une société sans but lucratif et lui verse des paiements de transfert pour financer et administrer 47 PED pour adultes dans le Nord de l'Ontario, 35 programmes de lutte contre le diabète chez les enfants, des services aux Autochtones diabétiques du Nord de l'Ontario ainsi que des centres de coordination régionaux dans les régions du Nord-Est et du Nord-Ouest. Le Ministère nous a informés que l'organisation est chargée de choisir des fournisseurs de services pour diabétiques en fonction des objectifs de financement énoncés dans son entente de responsabilisation.

L'organisation compte seulement une dizaine d'employés dans trois bureaux. Sa haute direction n'a pas changé depuis sa création en 1992. Au cours des dix dernières années, les fonds annuels versés à l'organisation par le Ministère sont passés de 7 à 20 millions de dollars en vue de l'expansion des services dans le Nord de l'Ontario. Selon son entente de responsabilisation, l'organisation doit administrer les fonds avec prudence et efficacité.

L'organisation transfère la plupart des fonds reçus du Ministère à des fournisseurs de services communautaires, dont les PED du Nord, pour qu'ils dispensent des soins aux diabétiques. Entre 2006-2007 et 2010-2011, l'organisation a versé

environ 66 millions de dollars à des fournisseurs de services et transféré la plupart de ces fonds, soit environ 44,5 millions, à des PED pour adultes. Le Ministère exige de l'organisation qu'elle signe une entente de responsabilisation avec chaque PED du Nord et obtienne de chacun des rapports trimestriels et annuels résumant le nombre de cas, les activités et les données financières. Il nous a informés que l'organisation comptabilisait le financement octroyé aux PED au moyen d'un processus annuel de règlement et de rapprochement. Or, notre examen des états financiers vérifiés de l'organisation indiquait que ses vérificateurs n'avaient pas été en mesure d'émettre une opinion sans réserve sur ces états financiers depuis 2007, parce qu'ils n'avaient pas examiné les dossiers des fournisseurs de services financés par l'organisation. Celle-ci nous a dit qu'elle supposait que les fonds versés aux fournisseurs servaient à offrir des soins aux diabétiques.

Dans notre examen des dépenses de l'organisation, nous avons également pris note de certaines pratiques douteuses, dont certaines allaient à l'encontre de ses propres politiques ou de la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic entrée en vigueur le 1er avril 2011. Voici des exemples :

- L'organisation a payé à une société d'experts-conseils un total de 105 000 $ depuis 2009-2010, y compris une provision mensuelle de 5 000 $ et le remboursement des frais de téléphone, de télécopieur, de repas et de taxi. En octobre 2010, elle a signé une entente formelle avec la société pour des services tels que [*Traduction*] « la prestation de conseils électoraux stratégiques et la mobilisation des membres » et [*Traduction*] « l'établissement de relations avec des décideurs compétents des milieux politiques et du secteur public ». L'organisation nous a informés que son conseil d'administration avait approuvé le recours à la société d'experts-conseils pour qu'elle lui fournisse des conseils stratégiques de haut niveau, de façon que le gouvernement soit conscient de l'existence de l'organisation. Le Ministère nous a toutefois informés qu'il n'avait jamais approuvé de budget pour des services consultatifs de ce genre et que l'organisation ne lui avait jamais demandé d'approuver la réaffectation de fonds à ces services.
- L'organisation avait des pratiques inadéquates de tenue des dossiers sur les frais de déplacement et de repas du personnel. Presque tous les frais de repas que nous avons examinés étaient étayés par des bordereaux de carte de crédit ou des notes manuscrites plutôt que par les reçus détaillés originaux, comme l'exigent les politiques de l'organisation et la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic. Dans bien des cas, les dossiers ne spécifiaient pas le nom des convives ou l'objet des repas.
- Les politiques de l'organisation n'étaient pas alignées sur les règles de la fonction publique de l'Ontario (FPO) concernant la consommation d'alcool et les frais de repas raisonnables. L'organisation nous a informés qu'elle n'encourageait pas les demandes de remboursement des frais de boissons alcoolisées, mais nous avons relevé des cas où ces demandes avaient été produites. Les politiques de l'organisation ne précisaient pas non plus les montants maximums par repas. Nous avons remarqué des cas où des employés avaient demandé le remboursement de repas coûtant jusqu'à 80 $ par personne.
- Les demandes de remboursement des frais de déplacement présentées par le PDG de l'organisation s'élevaient à près de 40 000 $ par année. Lorsqu'il devait loger à Toronto, le PDG recevait 100 $ par jour pour l'hébergement dans une résidence privée. Ce montant était quatre fois plus élevé que le tarif journalier de 25 $ spécifié dans les politiques de l'organisation. Bien que la Direction applicable aux dépenses du secteur parapublic ne précise pas de tarif journalier, elle stipule qu'« en raison des exigences obligatoires, et des principes de transparence et de responsabilisation, il est

clair que de telles indemnités ne seraient plus autorisées » et que « dans la fonction publique de l'Ontario, les indemnités quotidiennes ne sont désormais plus en usage ».

- L'organisation a loué un bureau à Kenora en octobre 2010, mais elle l'a fermé en juillet 2011 parce qu'elle n'avait pu trouver d'employés qualifiés. Cette fermeture a entraîné des frais de résiliation de bail d'environ 12 000 $. Selon le Ministère, l'organisation avait discuté avec lui du regroupement de ses bureaux de Kenora et de Thunder Bay, mais il ne savait pas que le bureau de Kenora était fermé et que l'organisation avait engagé des frais de résiliation relativement élevés.
- L'organisation a payé environ 2 000 $ pour qu'un adjoint administratif suive à Las Vegas un cours de gestion destiné à des gestionnaires, surveillants et autre personnel ayant des responsabilités de gestion.

Nous avons laissé entendre qu'une surveillance plus étroite de cette organisation s'imposait, mais le Ministère a indiqué que son rôle de surveillance des organisations du secteur parapublic qu'il finance ne s'étendait pas aux dépenses engagées par leur personnel. Il a ajouté qu'il s'attendait à ce que les organisations aient des politiques et procédures appropriées en place, mais qu'il incombait à leur conseil d'administration d'assurer la conformité aux politiques et directives applicables.

Après notre vérification, le Ministère nous a informés qu'entre autres mesures, il avait recouvré environ 40 000 $ en dépenses non approuvées auprès de l'organisation en juin 2012. Il a également assuré un suivi concernant la non-conformité de l'organisation aux exigences de l'entente de responsabilisation du secteur parapublic en août 2012.

RECOMMANDATION 3

Pour faire en sorte que les programmes d'éducation sur le diabète (PED) fournissent aux diabétiques des soins uniformes et de qualité en conformité avec les politiques applicables, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit renforcer sa surveillance des PED et d'autres bénéficiaires du financement pour le diabète en :

- établissant des mesures appropriées de la prestation et de la rentabilité des services et exigeant des PED qu'ils présentent des rapports périodiques sur ces mesures;
- visitant périodiquement des organismes régionaux, communautaires et parapublics choisis qui reçoivent un financement pour le diabète.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les ententes actuelles du Ministère avec les bénéficiaires des paiements de transfert exigent des programmes locaux de lutte contre le diabète qu'ils offrent des services respectant des normes minimales. Le Ministère, de concert avec les RLISS, fera un examen de suivi de l'entente cadre afin de trouver d'autres moyens de renforcer la responsabilisation.

Outre le cadre de mesure élaboré en partenariat avec Qualité des services de santé Ontario et les centres de coordination régionaux en 2011-2012, le Ministère établira d'autres mesures du rendement et exigences de rapport pour les PED qui concorderont avec les attributs énoncés dans le cadre de mesure.

Le Ministère cherchera à assurer une surveillance plus étroite des organisations parapubliques qui sont financées pour offrir des services aux diabétiques et continuera de prendre des mesures appropriées et opportunes dans les cas de non-conformité aux ententes. Il prévoit aussi d'autres activités de surveillance, notamment améliorer son processus de rapprochement annuel, élaborer un protocole pour les visites périodiques sur place, et obtenir les attestations des conseils d'administration des organisations afin d'assurer leur conformité aux ententes de responsabilisation en matière de paiements de transfert.

FOURNISSEURS DE SOINS AUX DIABÉTIQUES – COORDINATION ET ACCÈS

Coordination entre les PED

Dans le cadre de la Stratégie, la Direction des programmes provinciaux (DPP) du Ministère a financé 101 nouvelles équipes de PED dans des hôpitaux, des centres de santé communautaires et des ESF depuis 2009-2010. Le Ministère nous a informés que l'emplacement des nouvelles équipes se fondait sur les propositions des RLISS. Nous avons remarqué en même temps que le Ministère finançait d'autres programmes de lutte contre le diabète. Par exemple, des ESF ont reçu des fonds de la Direction des soins primaires du Ministère pour établir des programmes de gestion des maladies chroniques, qui comprennent des programmes de lutte contre le diabète, et les hôpitaux ont mis de côté une partie de leur financement global à cette fin. Le Ministère nous a toutefois informés que la DPP tenait des dossiers seulement pour les PED qu'elle finance et il n'a pas pu confirmer les autres ESF et hôpitaux qui financent eux aussi des services aux diabétiques.

Les PED que nous avons visités et ceux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils n'avaient pu atteindre le nombre repère de 1 000 patients prescrit par le Ministère parce que leurs zones de desserte recoupaient celles d'autres programmes de lutte contre le diabète. Cette situation a entraîné une sous-utilisation de nombreux PED et même une concurrence entre les PED qui se disputent les patients diabétiques afin de respecter le nombre de cas repère. En fait, tous les PED que nous avons visités étaient situés près d'autres programmes de lutte contre le diabète. Par exemple :

- Un PED était situé à cinq minutes de marche de deux ESF offrant des programmes de lutte contre le diabète et à dix minutes en voiture d'un autre PED.
- Un PED était situé dans le même hôpital qu'une diététiste autorisée qui offrait aussi en clinique de l'information sur la gestion du diabète.
- Un PED considérablement sous-utilisé était situé dans une zone rurale desservie par quatre autres PED.

Coordination entre les PED et les médecins

Les Lignes directrices de pratique clinique 2008 de l'Association canadienne du diabète recommandaient une information en gestion autonome du diabète pour tous les diabétiques. En 2011, une équipe de chercheurs de deux universités ontariennes a étudié les tendances des médecins qui orientaient leurs patients vers des PED dans une région suburbaine du Sud de l'Ontario. Avec l'aide de l'Ontario College of Family Physicians, nous avons étendu cette étude à tous les médecins de famille de la province. Les résultats de l'étude de 2011 et de notre sondage montraient que de nombreux médecins ne renvoyaient pas leurs patients diabétiques aux PED. Les raisons les plus souvent citées pour les non-renvois étaient que les patients ne voulaient pas participer à ces programmes et les médecins pouvaient informer eux-mêmes leurs patients. Les principales raisons de la réticence des patients étaient les heures peu commodes, l'absence de services le soir ou la fin de semaine et les barrières linguistiques. Ces raisons cadraient avec les résultats de notre sondage auprès des PED, qui étaient presque tous fermés le soir et la fin de semaine et dont à peu près la moitié n'offraient pas de services dans d'autres langues.

Les résultats de nos sondages auprès des PED et des médecins donnaient eux aussi à penser que le manque de communication et de coordination entre ces derniers nuisait à la prestation des soins aux diabétiques. Environ 60 % des PED qui ont répondu à notre sondage faisaient remarquer que la coordination et les communications avec d'autres fournisseurs de soins de santé, surtout les médecins, représentaient un défi de taille. Alors que les résultats des tests de glycémie et de cholestérol effectués en laboratoire pouvaient aider les PED à suivre leurs patients, 43 % des PED sondés ont dit que les médecins et autres fournisseurs de soins

leur transmettaient ces résultats seulement la moitié du temps ou moins. Les médecins, pour leur part, ont souligné qu'ils ne recevaient pas souvent d'information des PED locaux concernant les progrès de leurs patients.

Prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète pour les médecins

En avril 2006, le Ministère a introduit une prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète (PEGCD) afin de promouvoir la qualité des soins aux diabétiques. La PEGCD est un paiement annuel de 75 $ offert aux médecins pour coordonner, fournir et documenter tous les éléments de soins nécessaires à chaque patient diabétique conformément aux Lignes directrices de pratique clinique 2008 de l'Association canadienne du diabète. Les données du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (OHIP) montraient que le Ministère avait versé environ 95 millions de dollars en PEGCD aux médecins depuis 2006. Nous avons quand même remarqué qu'on ne savait pas vraiment si la PEGCD encourageait effectivement les médecins à offrir des services continus et coordonnés de gestion du diabète. En particulier :

- Quarante-six pour cent (46 %) des médecins qui ont répondu à notre sondage ont indiqué que la PEGCD n'avait aucun impact sur la façon dont ils traitaient leurs patients. De ce nombre, environ 14 % n'étaient même pas au courant de l'existence de la PEGCD.
- Le rapport d'octobre 2011 sur les principales mesures du rendement de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète montrait que, depuis 2008-2009, la PEGCD avait été demandée pour moins de 30 % des diabétiques au cours de chaque exercice, avec une faible augmentation seulement durant cette période (voir la Figure 5). Ce chiffre dénote un manque de sensibilisation à la PEGCD ou un faible taux d'utilisation de la prime.
- En avril 2012, des chercheurs de l'Université de Toronto ont publié une étude selon laquelle il y avait peu de différence dans le rendement global avant et après la PEGCD. Ils ont constaté que les médecins qui fournissaient déjà des soins de qualité supérieure continuaient simplement de le faire tout en demandant la PEGCD, et ils ont conclu que la PEGCD [*Traduction*] « avait entraîné une amélioration minimale de la qualité des soins aux diabétiques tant dans la population que chez les patients ».

Accès aux fournisseurs de soins spécialisés aux diabétiques

Une équipe multidisciplinaire composée de différents fournisseurs de soins de santé s'est avérée efficace dans la prestation des soins aux diabétiques. Selon les Lignes directrices de pratique clinique 2008 de l'Association canadienne du diabète : « On recommande la création d'une équipe de professionnels de la santé – soit médecins, infirmières, éducatrices spécialisées en diabète, pharmaciens et autres experts des soins de santé travaillant de concert avec la personne atteinte de diabète – pour que les soins soient optimaux. » Le Comité d'experts en matière de gestion du diabète nommé par le Ministère en 2006 faisait également remarquer que [*Traduction*] « l'équipe interdisciplinaire est essentielle à une gestion réussie du diabète ».

Notre sondage des PED a révélé que les niveaux de soins et d'accès aux spécialistes variaient d'un PED à l'autre. Seulement 25 % des PED sondés ont dit qu'ils recevaient des fonds pour des spécialistes autres que le personnel infirmier et diététique autorisé. Il est peu probable qu'il y ait des fonds suffisants pour doter tous les PED de spécialistes variés, mais certains spécialistes sont essentiels pour soigner les diabétiques. Par exemple, 60 % des PED sondés ont dit que les professionnels dont ils avaient le plus besoin étaient les podologues, mais 40 % ont déclaré que leurs patients n'avaient pas facilement accès à ces spécialistes. Près de la moitié des médecins sondés ont indiqué que l'un des problèmes les plus courants était la difficulté

d'accéder en temps opportun aux podologues, car les infections des pieds sont une des principales causes d'hospitalisation des diabétiques. Selon un rapport publié en avril 2012 par l'Institut de recherche en services de santé, une importante organisation de recherche indépendante du Canada, environ 74 diabétiques ontariens sur 10 000 ont dû subir une imputation des membres inférieurs, principalement en raison d'infections aux pieds découlant d'une mauvaise circulation et de neuropathies causées par le diabète.

Centres régionaux de coordination de la lutte contre le diabète

Après l'approbation du programme des centres régionaux de coordination de la lutte contre le diabète (CRCLD) par le Cabinet en octobre 2009, le Ministère a établi un CRCLD dans chacun des 14 RLISS de la province afin de promouvoir l'accessibilité des services coordonnés pour les diabétiques, où qu'ils vivent en Ontario. Le Ministère et chaque RLISS ont choisi un organisme hôte (un hôpital, un centre de santé communautaire ou un centre d'accès aux soins communautaires) pour gérer le CRCLD. Les CRCLD ne servent pas directement les diabétiques, mais ils travaillent avec leur RLISS et les fournisseurs de soins de santé afin de coordonner les soins aux diabétiques dans une région donnée.

Les CRCLD étant en place seulement depuis l'exercice 2009-2010, il n'est pas encore possible d'en évaluer l'impact à long terme. Nous avons noté que les CRCLD avaient apporté certaines améliorations à la coordination régionale des services aux diabétiques. Cependant, les quatre CRCLD que nous avons visités ont soulevé les préoccupations suivantes, qui doivent être réglées afin d'accroître leur efficacité :

- Il faut clarifier et uniformiser l'interprétation dans les différentes régions des réalisations attendues des CRCLD, comme l'étendue du soutien aux fournisseurs de services. Le Ministère nous a toutefois informés que des variations à l'échelle des CRCLD étaient nécessaires afin de répondre aux besoins locaux et régionaux.
- La communication des rôles des CRCLD au niveau provincial est limitée ou inefficace. Bien que les CRCLD aient eux aussi fait un effort pour se faire connaître, ils ont reconnu que leur rôle et leur mandat étaient encore méconnus de nombreux intervenants, particulièrement les médecins. Le Ministère a indiqué qu'il diffusait des informations officielles sur les CRCLD dans des bulletins trimestriels, à des conférences et événements et sur un site Web remanié sur le diabète.
- Les CRCLD dirigent la planification et la coordination régionales de la lutte contre le diabète en étroite collaboration avec les PED, mais les CRCLD et les PED rendent compte à différentes directions du Ministère, ce qui entrave les efforts pour évaluer leur efficacité relative.
- Malgré des téléconférences mensuelles et des réunions trimestrielles en personne, les entretiens entre le Ministère et les CRCLD demeurent limités. Par exemple, nous avons remarqué des cas où une direction du Ministère négligeait de consulter et d'informer les CRCLD lorsqu'elle apportait des changements aux PED. De plus, bien qu'une direction du Ministère ait demandé aux CRCLD d'offrir des consultations aux patients, les CRCLD ont découvert qu'une autre direction avait fait faire un sondage semblable. Les CRCLD nous ont aussi informés que le Ministère devait participer davantage aux réunions des intervenants des CRCLD afin de régler les problèmes et d'éliminer les obstacles auxquels les PED sont confrontés.
- Chaque CRCLD met au point ses propres outils et processus, comme des sondages auprès des patients, des indicateurs de rendement et des lignes directrices sur les pratiques exemplaires, d'où le dédoublement des efforts et les incohérences dans la mesure et le compte rendu de l'efficacité. Le Ministère nous a informés qu'en

raison des variations entre les RCCS, il faut faire preuve de souplesse afin de tenir compte des circonstances locales et régionales.

Le Ministère a reconnu ces problèmes et indiqué qu'il prenait des mesures pour les régler. En avril 2012, par exemple, le Ministère, en partenariat avec les CRCLD et Qualité des services de santé Ontario, a mis au point un cadre de mesure incluant des mesures pour surveiller le rendement régional. Le Ministère nous a avisés qu'il travaillait avec les CRCLD à définir des indicateurs communs pour ces mesures en 2012-2013 et qu'il avait formellement clarifié les attentes et les rôles respectifs des CRCLD et de leur organisme hôte.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la coordination entre les fournisseurs de soins aux diabétiques et l'accès aux soins spécialisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- tenir compte de la demande et de la disponibilité des services aux diabétiques dans les centres de santé communautaires, les hôpitaux et les équipes de santé familiale dans l'allocation des ressources financières et autres, afin d'éviter le dédoublement ou la sous-utilisation des services;
- évaluer la nécessité de la prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète, étant donné la preuve qu'elle n'encourage pas les médecins à offrir des services continus et coordonnés de gestion du diabète;
- vérifier si les diabétiques jouissent d'un accès équitable et opportun aux spécialistes très sollicités, comme les podologues, surtout en présence de preuve que le patient risque d'être hospitalisé s'il n'est pas traité en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera son cadre opérationnel actuel afin de repérer les occasions de réduire davantage le dédoublement ou la sous-utilisation. Le programme existant des CRCLD tire parti de l'information sur la demande et de l'accessibilité des services aux diabétiques dans les régions afin de favoriser la coordination, l'intégration et la prestation efficaces et efficientes des services.

Le Ministère continue de compter sur des comités d'experts pour renforcer les soins primaires, qui seront étendus de manière à tenir compte des conseils du groupe d'experts sur l'efficacité des incitatifs offerts aux médecins, y compris la prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète.

Le Ministère inclura, s'il y a lieu, l'accès équitable aux spécialistes du diabète dans le cadre de ses efforts périodiques d'examen et d'amélioration de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète.

CHIRURGIE BARIATRIQUE

Selon l'OMS et l'Association canadienne du diabète, environ 90 % des diabétiques de type 2 sont en surpoids ou obèses. La Fédération internationale du diabète soulignait également que le risque de contracter le diabète de type 2 est 93 fois plus élevé chez les femmes obèses et 42 fois plus élevé chez les hommes obèses que chez les personnes qui maintiennent un poids santé.

La chirurgie bariatrique en soi ne « guérit » pas l'obésité, mais elle entraîne une perte de poids substantielle et durable par l'ablation d'une partie de l'estomac ou de l'intestin grêle. Comme on pourrait s'y attendre, un suivi postopératoire et une gestion continue du diabète sont essentiels pour maintenir la perte de poids. Des études démontrent clairement que la chirurgie bariatrique est rentable pour les diabétiques gravement obèses et qu'elle stabilise le diabète de type 2 dans 60 à 80 % des cas en l'espace d'un an ou moins.

Accès à la chirurgie bariatrique et coûts connexes

Avant la Stratégie, la plupart des Ontariens nécessitant une chirurgie bariatrique se faisaient opérer aux États-Unis et OHIP couvrait les coûts. Dans le cadre de la Stratégie, le Ministère a annoncé qu'il dépenserait 75 millions de dollars pour augmenter la capacité de l'Ontario à pratiquer des chirurgies bariatriques. La Stratégie prévoyait l'établissement du Réseau bariatrique de l'Ontario, comptant six centres régionaux d'évaluation et de traitement et quatre centres d'excellence en chirurgie bariatrique dans des hôpitaux de tout l'Ontario. Le financement additionnel portait le total à environ 108 millions de dollars en 2011-2012. Le nombre de chirurgies bariatriques pratiquées en Ontario est passé de 245 en 2007-2008 à 2 500 en 2011-2012.

Depuis février 2010, le Ministère demande aux Ontariens voulant subir une chirurgie bariatrique qu'ils soient évalués dans un centre régional d'évaluation et de traitement. Les patients seraient admissibles à une chirurgie bariatrique hors Canada seulement si leurs médecins traitants présentaient une demande en leur nom et si les patients répondaient aux exigences réglementaires pour les services de santé à l'étranger. L'objectif du Ministère était de faire faire plus de chirurgies bariatriques en Ontario afin de réaliser des économies et de veiller à ce que les évaluations et les suivis soient effectués de manière adéquate.

Depuis l'expansion de la capacité provinciale, environ 5 200 chirurgies bariatriques ont été pratiquées en Ontario entre 2009-2010 et 2011-2012. Le nombre de chirurgies bariatriques effectuées en Ontario a augmenté de 180 % chaque année, passant d'environ 890 en 2009-2010 à près de 2 500 en 2011-2012. Or, le nombre total de personnes opérées, qui était de quelque 2 900 en 2009-2010, a diminué de 14 % pour s'établir à environ 2 500 en 2011-2012 (voir la Figure 6). Cette baisse est attribuable au fait que beaucoup moins de chirurgies bariatriques hors pays sont approuvées.

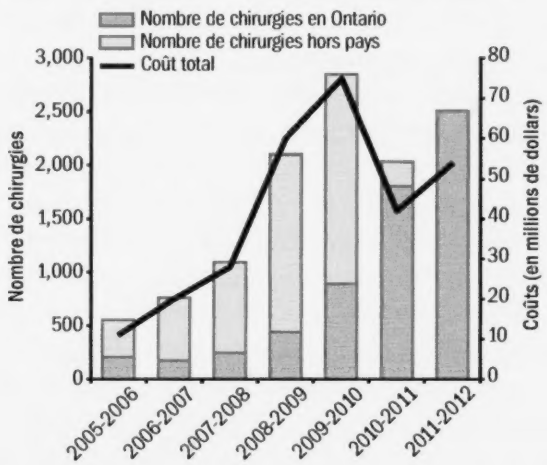
En février 2011, le Ministère a annoncé que l'expansion des services bariatriques en Ontario permettrait de réduire les coûts hors pays assumés par OHIP d'environ 45 millions de dollars en 2010-2011. Nous avons calculé qu'une estimation plus exacte des économies serait d'environ 35 millions après avoir tenu compte du coût des chirurgies bariatriques additionnelles pratiquées en Ontario. Ce chiffre ne reflète toutefois pas les coûts potentiels associés aux patients qui pourraient développer d'autres complications parce qu'ils ont attendu trop longtemps pour une chirurgie bariatrique en Ontario, comme il est expliqué dans les sections qui suivent.

Capacité et demande de chirurgie bariatrique

En mai 2009, le Ministère a estimé que 342 000 Ontariens seraient admissibles à une chirurgie bariatrique et supposé que 2 % (environ 6 800) d'entre eux seraient opérés avant 2013. Le Ministère a également projeté environ 3 000 nouveaux aiguillages par année en se fondant sur les données de 2005, alors les plus récentes accessibles. Les données du Ministère montraient qu'en 2011-2012, environ 2 500 chirurgies bariatriques avaient été pratiquées en Ontario (voir la Figure 6). Ce chiffre dépassait l'objectif actuel du Ministère (2 400), mais il ne correspond pas à la demande projetée.

Figure 6 : Nombre et coût des chirurgies bariatriques, 2005-2006–2011-2012

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Nos recherches indiquaient également que la demande réelle en chirurgie bariatrique avait considérablement dépassé les prévisions. En 2011-2012, il y avait environ 8 000 nouveaux renvois ou 2,6 fois de plus que prévu par le Ministère. Par ailleurs, les listes d'attente en chirurgie bariatrique de l'Ontario donnent à penser que la demande dépasse de beaucoup la capacité. Selon les données des hôpitaux, il y a eu environ 22 000 renvois entre 2009-2010 et 2011-2012. Le Ministère nous a informés qu'environ 70 % des renvois ou quelque 15 400 patients seraient opérés, mais seulement près de 5 200 chirurgies bariatriques avaient été pratiquées. Les autres patients aiguillés attendaient de suivre ou suivaient des procédures d'évaluation et de préparation à la chirurgie. Il est probable que cet écart s'élargira si la demande continue de croître plus rapidement que la capacité. Nous avons remarqué que le temps d'attente global moyen était de 12 mois si la chirurgie était effectuée en Ontario, par rapport à 6 mois si la chirurgie approuvée avait lieu à l'extérieur de l'Ontario, surtout aux États-Unis.

Le Ministère nous a informés qu'étant donné la nature élective de la chirurgie bariatrique, il était difficile de prévoir la demande avec exactitude. Pour relever ce défi, le Ministère a fait savoir qu'il avait créé un registre clinique afin de surveiller la qualité et les temps d'attente. Il a ajouté qu'il continuerait d'accroître les ressources affectées à la chirurgie bariatrique. En 2012-2013, par exemple, il prévoit une allocation de financement ponctuelle d'environ 48 millions de dollars, et il est attendu que les hôpitaux de l'Ontario effectuent 2 580 chirurgies bariatriques et offrent des programmes médicaux ou comportementaux à 1 650 patients potentiels en remplacement d'une chirurgie.

Processus d'aiguillage en chirurgie bariatrique et temps d'attente

L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Québec et la Saskatchewan financent eux aussi les chirurgies bariatriques pratiquées sur leur territoire. Il est impossible de comparer les processus et temps d'attente des différentes administrations parce que leurs politiques et pratiques varient. Par exemple, les Ontariens qui veulent subir une chirurgie bariatrique doivent suivre un processus d'aiguillage centralisé standard afin d'aider à uniformiser l'évaluation et la priorisation des patients, comme le montre la Figure 7. D'autres provinces n'ont pas centralisé leur processus d'aiguillage et chaque chirurgien gère sa propre liste d'attente.

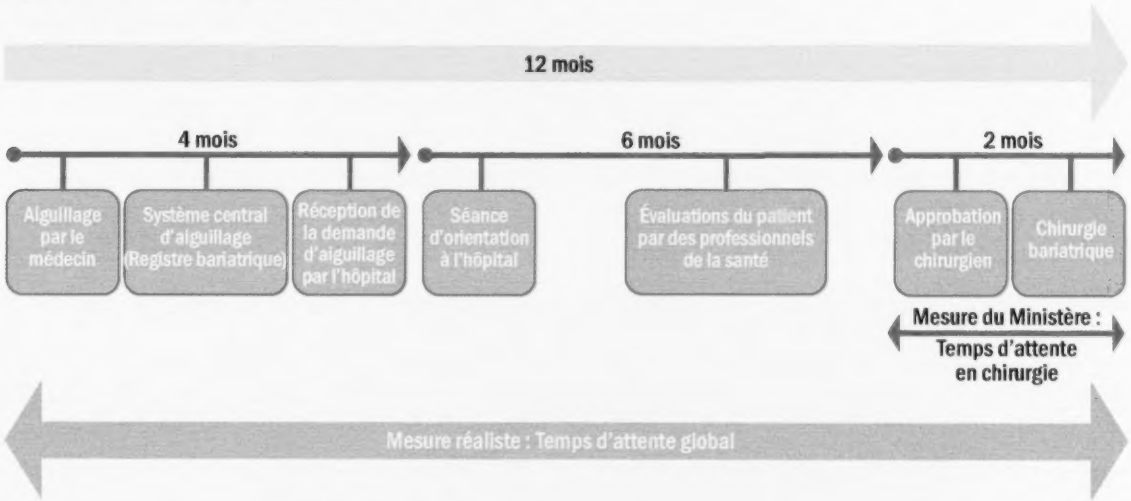
Le Ministère a recueilli des données sur les temps d'attente en chirurgie bariatrique auprès des hôpitaux. Nous avons remarqué que deux hôpitaux ont déclaré des temps d'attente identiques pour chaque mois de décembre 2010 à novembre 2011, mais ils n'ont pu présenter de documents étayant les temps d'attente déclarés. Le Ministère a indiqué que cette situation était probablement attribuable à la transition d'un processus d'aiguillage sur papier à un système électronique centralisé. Quoi qu'il en soit, nous nous sommes demandé si les données sur les temps d'attente recueillies par le Ministère étaient fiables et nous avons donc mesuré les temps d'attente en examinant les dossiers des patients hospitalisés.

Comme le montre la Figure 7, le Ministère mesurait seulement les temps d'attente entre l'approbation par le chirurgien et la chirurgie même, sans compter la période précédant l'approbation. Selon le Ministère, cette façon de mesurer les temps d'attente pour les chirurgies est la norme en Ontario. Si l'on utilise la mesure ministérielle, le temps d'attente moyen était de seulement deux mois. Or, nous avons constaté que les patients attendaient 12 mois en moyenne si le temps d'attente était mesuré depuis l'aiguillage initial par le médecin jusqu'à la chirurgie même (voir la Figure 7).

Notre examen des dossiers des patients et des données des hôpitaux montrait que l'arriéré considérable en chirurgie bariatrique n'était pas dû à un manque de chirurgiens ou de salles d'opération mais plutôt à la longue période d'attente entre l'aiguillage par le médecin traitant et l'approbation par le chirurgien. En particulier :

Figure 7 : Processus d'aiguillage en chirurgie bariatrique en Ontario

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



- Les patients attendaient de deux à sept mois pour suivre la séance d'orientation obligatoire à l'hôpital, peut-être parce que ces séances étaient peu nombreuses ou peu fréquentes ou en raison de la confusion des médecins au sujet du processus d'aiguillage; les médecins envoyaient parfois par erreur les formulaires d'aiguillage aux hôpitaux plutôt qu'au système d'aiguillage central. Les données des hôpitaux révélaient qu'environ 2 600 patients (soit près de 12 % du nombre total de patients aiguillés entre 2009-2010 et 2011-2012) attendaient d'assister à une séance d'orientation au 31 mars 2012.
- Les patients attendaient de cinq à huit mois avant d'être évalués par un spécialiste. Les temps d'attente dépendaient de la disponibilité des ressources hospitalières et du niveau des besoins des patients, certains patients devant être évalués plus d'une fois avant d'être opérés. Les données des hôpitaux montraient qu'environ 10 500 patients (soit près de 48 % du nombre total de patients aiguillés entre 2009-2010 et 2011-2012) attendaient ou étaient en train d'être évalués au 31 mars 2012.

Le Ministère mesure les temps d'attente en chirurgie bariatrique de la même façon que pour n'importe quel autre type de chirurgie en Ontario. Nous croyons toutefois que des renseignements additionnels sur les temps d'attente pour l'orientation et l'évaluation permettraient au public de mieux comprendre le processus d'aiguillage et de savoir à quoi s'attendre. La plupart des autorités de santé définissent le temps d'attente comme la période écoulée entre l'approbation par un chirurgien et l'admission à l'hôpital ou la chirurgie même. Cependant, selon une étude du Centre universitaire de santé McGill publiée par l'Association médicale canadienne en juin 2009, [*Traduction*] « cette définition n'est pas appropriée pour la chirurgie bariatrique parce que le très grand nombre de patients qui demandent cette chirurgie porterait à un niveau cliniquement inacceptable la période écoulée entre la déclaration de l'admissibilité du patient et l'intervention même. Le temps d'attente réaliste pour une chirurgie bariatrique doit être défini comme le temps d'attente global. »

Qualité des services bariatriques

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas mis en place de procédures adéquates pour déterminer si le processus d'aiguillage en chirurgie bariatrique fonctionnait comme prévu et si les patients recevaient des soins de qualité. Nous avons remarqué par exemple que, depuis 2009-2010, 29 chirurgies bariatriques ont été pratiquées dans des hôpitaux non désignés comme centres d'excellence en chirurgie bariatrique. Le Réseau bariatrique de l'Ontario nous a également informés qu'il avait soulevé des questions auprès du Ministère au sujet de la qualité des services fournis par les hôpitaux non désignés.

Étant donné la fréquence accrue de la chirurgie bariatrique, on se préoccupe de plus en plus des différences de qualité entre les hôpitaux. Aux États-Unis, les hôpitaux qui pratiquent des chirurgies bariatriques reçoivent l'agrément du Bariatric Surgery Center Network de l'American College of Surgeons et de l'American Society for Metabolic and Bariatric Surgery. Par contraste, aucun organisme médical professionnel canadien n'offre d'agrément semblable en chirurgie bariatrique. Bien qu'ils puissent obtenir l'agrément des autorités d'accréditation américaines, seulement deux des huit centres ontariens de chirurgie bariatrique ont été agréés par l'American College of Surgeons. Le Ministère a fait savoir qu'il n'appuyait pas l'agrément octroyé par les autorités américaines, car celles-ci exigent qu'on leur présente des données, ce qui imposerait des coûts et des fardeaux administratifs aux hôpitaux de l'Ontario. Il a ajouté qu'en l'absence d'agrément canadien, le Réseau bariatrique de l'Ontario a établi des normes et protocoles provinciaux en vue d'une amélioration continue de la qualité et de la surveillance des services bariatriques en Ontario.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les gens reçoivent des services de chirurgie bariatrique adéquats et de qualité en temps opportun partout dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- examiner les tendances de la demande et de la capacité en chirurgie bariatrique afin de déceler les lacunes et les besoins, particulièrement sur une base régionale;
- envisager de fournir des renseignements au public sur le temps moyen écoulé entre l'aiguillage par un médecin et la fin des évaluations préchirurgicales requises;
- surveiller périodiquement les résultats chirurgicaux afin de déterminer si les hôpitaux qui pratiquent des chirurgies bariatriques doivent passer par un processus d'agrément semblable à celui aux États-Unis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Réseau bariatrique de l'Ontario examine périodiquement les tendances de la demande et de la capacité et présente des mises à jour et des recommandations au Ministère. En 2009-2010, le Ministère a établi le Registre bariatrique afin de disposer de données fiables et de suivre le cheminement clinique et les mesures du rendement, et il continuera d'affiner l'utilisation de ces données. En partenariat avec les hôpitaux et le Réseau, il apporte constamment des ajustements, par exemple en transférant les patients entre les centres afin de réduire les temps d'attente, en modifiant les zones d'aiguillage et en affectant des ressources supplémentaires, s'il y a lieu, en vue d'accroître le volume des interventions chirurgicales.

Les patients sont avisés du processus d'aiguillage (y compris tous les temps d'attente) et de ce à quoi ils peuvent s'attendre durant les séances d'information auxquelles tous les patients doivent assister. Le Ministère envisagera des moyens d'informer le public de tous les temps d'attente à compter de la date d'aiguillage initiale. Il publie actuellement les temps d'attente en chirurgie bariatrique dans le Système

d'information sur les temps d'attente de l'Ontario. Entre avril 2012 et juin 2012, les patients devaient attendre 85 jours après approbation de l'intervention bariatrique par un chirurgien, ce qui est bien inférieur à l'objectif général de 182 jours pour une chirurgie.

Le Ministère continuera de surveiller périodiquement les résultats chirurgicaux de ce programme, notamment en examinant les normes de qualité et les plans d'amélioration comme il doit le faire pour n'importe quel centre bariatrique.

Ministère de l'Environnement

Programme Air pur Ontario

Contexte

Le smog est une forme de pollution atmosphérique qui constitue une grave menace pour la santé des Ontariens. Selon le ministère de l'Environnement (le Ministère), environ la moitié du smog en Ontario est composé de polluants transportés par le vent provenant des États-Unis. L'autre moitié est cependant produite dans la province, notamment par les services publics (ex. les centrales électriques), les usines (ex. les fonderies et les raffineries de pétrole), les véhicules routiers et les autres moyens de transport (ex. les trains et les aéronefs). Les véhicules contribuent en outre à l'émission de gaz à effet de serre (ex. le dioxyde de carbone) et de contaminants toxiques (ex. le monoxyde de carbone et le benzène), qui ont aussi des effets préjudiciables sur la qualité de l'air. Depuis plus d'une décennie, le Ministère s'emploie à mettre en oeuvre des initiatives visant à réduire le smog. Le programme Air pur Ontario (le programme) constitue l'une de ces initiatives.

Le programme, Air pur Ontario, lancé en 1999, et constitue l'initiative d'analyse des émissions et d'entretien obligatoires des véhicules de l'Ontario. Le programme vise à recenser les véhicules très polluants dont les dispositifs de réduction des émissions sont inexistants ou défectueux et à exiger des propriétaires qu'ils réparent ces véhicules, de façon à réduire les émissions routières. Le programme compte deux volets – l'un pour les véhicules légers (voitures de tourisme et véhicules utilitaires sport) et l'autre pour les véhicules lourds (autobus et camions). À l'heure actuelle, les véhicules vieux de sept ans, ou de plus d'un an en cas de transfert de propriété, doivent subir une analyse dans le cadre du programme. Exception faite des véhicules légers construits avant 1988, qui sont exemptés du programme, tous les véhicules doivent subir une analyse des gaz d'échappement pour que le propriétaire puisse en renouveler l'immatriculation ou en transférer la propriété. Si le véhicule obtient des résultats satisfaisants, le centre d'analyse émet une attestation de réussite portant un identificateur unique, que le propriétaire doit ensuite présenter à un guichet ou à un bureau (c.-à-d. un bureau d'immatriculation) de ServiceOntario pour le renouvellement de la plaque d'immatriculation ou le transfert de propriété du véhicule.

En décembre 2011, quelque 7,6 millions de véhicules légers et près de 300 000 véhicules lourds étaient immatriculés en Ontario. Environ 90 % de ces véhicules sont immatriculés dans la zone géographique visée par le programme. Chaque année, plus de 2,5 millions de véhicules légers et plus de 100 000 véhicules lourds sont soumis à une analyse dans le cadre du programme.

Plus de 30 administrations nord-américaines ont mis en place un programme d'inspection et d'entretien des véhicules à l'égard des émanations. Au Canada, la Colombie-Britannique contrôle les véhicules légers depuis 1992 et a récemment annoncé qu'elle mettrait progressivement fin à son programme d'ici la fin de 2014; seuls les véhicules lourds carburant au diesel seront soumis à une analyse. En décembre 2011, le Québec a présenté un projet de loi afin de commencer à analyser les émanations des véhicules légers d'ici la fin de 2013.

Le programme est régi par les règlements afférents à la *Loi sur la protection de l'environnement* et au *Code de la route*. Il est administré conjointement par le ministère de l'Environnement, le ministère des Transports et ServiceOntario; c'est le ministère de l'Environnement qui est responsable au premier chef du rendement du programme.

Le Bureau d'Air pur Ontario du Ministère, qui compte environ 25 employés, élabore les règlements, définit les normes, établit les politiques et les procédures, et négocie des contrats avec les fournisseurs de services chargés de la prestation des différents volets du programme. Les analyses des émanations et les réparations sont effectuées dans plus de 2 000 centres Air pur Ontario, qui sont des ateliers de réparation automobile privés agréés par le Ministère. Tous les centres d'analyse sont reliés par voie électronique à la base de données du programme, où sont consignés les résultats de toutes les analyses effectuées et les réparations connexes.

Le Ministère a confié à un fournisseur de services du secteur privé l'administration de toutes les activités opérationnelles du programme, ce qui comprend la fourniture et l'entretien du matériel d'analyse des émanations, la formation des inspecteurs et des techniciens en réparations, la surveillance des pratiques de contrôle de la qualité dans les centres Air pur, l'exploitation d'un centre d'appels offrant un soutien technique aux centres Air pur et répondant aux commentaires du public, de même que l'élaboration et l'exploitation d'un système d'information à l'appui de toutes les fonctions du programme, y compris la liaison avec le système d'immatriculation du ministère des Transports.

Les propriétaires de véhicule paient des frais au centre Air pur qui effectue l'analyse des émanations. Une partie de ces frais est remise au Ministère, qui comptabilise les montants reçus dans ses recettes. En 2011-2012, le Ministère a perçu 30 millions de dollars en revenus liés aux analyses et a dépensé environ 19 millions pour assurer la prestation du programme, dont 12 millions ont servi à payer le fournisseur de services du secteur privé.

En 2012, le gouvernement de l'Ontario a demandé la réalisation d'un examen aux fins de la réforme des services publics de la province. Le rapport issu de cet examen, communément appelé le rapport Drummond, recommandait que le gouvernement envisage d'exécuter le programme selon un modèle d'« autorité administrative déléguée ». Une autorité administrative déléguée s'entend d'une société privée sans but lucratif qui administre la législation au nom du gouvernement aux termes d'une entente de responsabilisation et de gouvernance. Cette entité assumerait la responsabilité de tous les volets du programme liés à la prise des décisions courantes et à la prestation des services, qui sont à l'heure actuelle pris en charge par le Bureau d'Air pur Ontario et son fournisseur de services du secteur privé.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Ministère dispose de systèmes et de procédures lui permettant de garantir la conformité aux lois et aux règlements relatifs au programme et à en déterminer l'efficacité pour réduire les émissions des véhicules et donc pour contribuer à améliorer la qualité de l'air ainsi qu'à en rendre compte. La haute direction du Ministère a examiné et accepté l'objectif de notre vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons mené nos travaux de vérification principalement au Bureau d'Air pur Ontario du Ministère ainsi que chez son fournisseur de services du secteur privé. Dans notre évaluation, nous avons interviewé le personnel concerné du Ministère et du fournisseur de services, examiné les documents pertinents, analysé les données recueillies et examiné des contrôles spécifiques du nouvel équipement d'analyse dont le déploiement est prévu pour janvier 2013. En outre, nous avons employé un nombre de techniques de vérification informatisée pour analyser deux ensembles de données, soit les résultats des analyses des émanations et les registres des coûts de réparation.

Nous avons rencontré des représentants de l'Association canadienne des constructeurs de véhicules et le Commissaire à l'environnement de l'Ontario pour connaître leurs points de vue à propos du programme. Pour mieux comprendre le fonctionnement de programmes similaires dans d'autres administrations, nous avons examiné des études et des rapports sur les programmes d'inspection et d'entretien des véhicules d'autres provinces canadiennes ainsi que des États-Unis. Comme l'équipe des Services de vérification interne du Ministère a récemment vérifié les recettes du programme, nous avons tenu compte de ses travaux pour déterminer la portée et l'étendue de nos propres travaux à ce sujet.

Résumé

Des procédures efficaces sont en place dans le programme pour garantir que les véhicules qui doivent être contrôlés le sont, et que les véhicules dont les systèmes d'échappement se sont détériorés au point où les émissions dépassent les limites provinciales fixées sont repérés aux fins de réparation. Le Ministère a peaufiné quelque peu les caractéristiques du programme, notamment en augmentant l'âge auquel les véhicules doivent commencer à subir des analyses des émanations, en incluant les véhicules qui en 2012 avaient jusqu'à 24 ans, en remplaçant sa méthode d'analyse des émanations par un dispositif électronique de diagnostic embarqué maintenant utilisé partout en Amérique du Nord où il existe des programmes similaires, et en regroupant six contrats de diversification des modes de prestation des services en un seul; ces initiatives devraient lui permettre de réaliser des économies annuelles de 40 %. Le Ministère, en collaboration avec le ministère des Transports, a également mis en place des procédures visant à prévenir l'utilisation d'attestations en double, une pratique frauduleuse que nous avions signalée comme un grave problème dans notre vérification du programme sur la qualité de l'air en 2004.

Les émissions produites par les véhicules routiers ont tellement diminué entre 1998 et 2010 qu'elles ne font plus partie des principales sources internes de smog en Ontario. Toutefois, selon les estimations des émissions réalisées par le Ministère, plus de 75 % de la réduction des émissions des véhicules depuis la mise en oeuvre du programme Air pur est de fait attribuable à d'autres facteurs, notamment le resserrement des normes de construction touchant les technologies de réduction des émissions, les exigences du gouvernement fédéral en matière de combustibles propres et l'attrition du parc de vieux véhicules. En ce qui concerne les émissions qui ne sont pas éliminées par suite de ces initiatives, le Ministère a estimé que depuis 2007, le programme a permis de réduire les émissions des véhicules causant le smog d'environ 36 % par année. Les initiatives dans d'autres secteurs (ex. les modifications de procédés industriels) ont aussi contribué à réduire les émissions contribuant au smog.

Il est donc essentiel que les décideurs disposent dorénavant d'information pertinente et à jour sur les impacts réels du programme Air pur par rapport à ceux d'autres initiatives de réduction du smog.

Nous avons soulevé les questions suivantes pendant notre vérification :

- Les véhicules les plus polluants sont exemptés de l'analyse des émanations ou sont analysés selon une méthode moins rigoureuse. Le

volet du programme concernant les véhicules légers n'exige pas que les véhicules construits avant 1988 soient analysés, même s'il est probable qu'ils échoueraient dans 30 % des cas. En outre, les dispositifs électroniques de diagnostic embarqués, qui devraient être en place à compter du 1er janvier 2013, ne peuvent pas être utilisés pour analyser les véhicules construits avant 1998 parce que ces véhicules n'en sont pas dotés. Par conséquent, les véhicules construits entre 1988 et 1997, pour lesquels on constatait en 2010 un taux d'échec à l'analyse au dynamomètre de 11 % à 31 %, seront uniquement vérifiés au moyen de la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, qui mesure les émissions avec moins de rigueur que le dynamomètre ou le dispositif électronique de diagnostic embarqué.

- Depuis 2002, tous les véhicules automobiles à essence qui satisfont aux critères d'âge du programme et qui se trouvent dans le corridor Windsor-Québec doivent subir une analyse des émanations tous les deux ans. On compte dans cette région dix grandes municipalités où se concentrent environ les deux tiers de tous les véhicules de l'Ontario. Ces municipalités connaissent aussi un nombre de jours de smog plus élevé que la moyenne. Le Ministère n'a cependant pas officiellement évalué l'importance des impacts sur l'environnement si les véhicules en dehors de ces dix municipalités n'étaient pas tenus de subir d'analyse.
- Comme les propriétaires de véhicule ne sont pas obligés d'effectuer les réparations si leur coût estimatif est supérieur à 450 $, environ 18 000 véhicules n'ont pas été entièrement réparés en 2011. En fait, le montant moyen payé pour les réparations nécessaires en 2011 par les propriétaires d'un véhicule ayant obtenu une attestation de réussite conditionnelle s'établissait à seulement 255 $. En outre, en 2010, la pièce la plus souvent reconnue comme étant à l'origine d'émissions excessives – soit un convertisseur catalytique défectueux – n'est de fait réparée que dans le tiers des cas. Lorsque cette pièce n'est pas entièrement réparée, le dispositif de réduction des émissions continue de mal fonctionner, et les émissions fluctuent. Nous avons constaté que, pour les véhicules dont les systèmes d'échappement ont été seulement partiellement réparés en 2011, les résultats de l'analyse des émanations après la réparation étaient en réalité pires pour tous les polluants dans 25 % des cas et pour au moins un polluant dans 50 % des cas.
- Afin de mettre au jour les pratiques peu scrupuleuses dans les centres Air pur Ontario, le Ministère a, jusqu'à récemment, fait preuve de diligence en exigeant de son fournisseur de services qu'il effectue chaque année jusqu'à 1 400 vérifications secrètes. Au cours des dernières années, ces vérifications et d'autres initiatives ont permis de recenser environ 3 000 cas de non-conformité par année. Toutefois, à cause du lancement prévu d'un nouveau programme de conformité qui coïncidera avec l'introduction de l'analyse des émanations au moyen de dispositifs électroniques de diagnostic embarqués en 2013, le Ministère a réduit le nombre de vérifications secrètes réalisées en 2012 à une infime fraction de ce qu'il exigeait auparavant de son fournisseur de services. Même si une réduction importante de ces activités de vérification pouvait bien être justifiée une fois le nouveau programme de conformité en place, nous sommes d'avis que le Ministère devrait reconsidérer la pertinence actuelle d'une réduction aussi substantielle, surtout puisque la possibilité d'avoir affaire à une vérification secrète ou à un « client mystère » dissuade les exploitants des centres Air pur Ontario de contrevenir aux règles.
- Même si l'un des principaux buts du programme est de maintenir un degré élevé d'acceptation de la part du public, le Ministère n'a pas établi de cible de rendement ni tenté de mesurer si ce but était atteint ou non

depuis plus de dix ans. Le seul sondage réalisé pour mesurer l'appui du public à l'égard du programme remonte à 12 ans.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement les observations et les recommandations du vérificateur général en ce qui concerne le programme Air pur Ontario et continuera de prendre des mesures pour l'améliorer.

La mauvaise qualité de l'air constitue une préoccupation de santé publique, particulièrement pour les enfants, les personnes âgées et les personnes ayant des problèmes respiratoires. L'Ontario protège la qualité de l'air au moyen d'une vaste stratégie qui allie réglementation, activités de conformité et d'exécution, surveillance et le programme Air pur. Cette stratégie vise à réduire les émissions du secteur de l'électricité, des installations commerciales et industrielles, des véhicules et des sources transfrontalières. Notre réglementation et nos programmes et partenariats ciblés avec d'autres administrations ont tous contribué à réduire les polluants atmosphériques. Pour contextualiser le mandat du programme, précisons que les véhicules routiers comptent pour 27 % de toutes les émissions d'oxydes d'azote de la province et pour 13 % de toutes les émissions de composés organiques volatils (COV). Depuis 2007, le programme a permis de réduire d'environ 36 % par année les émissions des véhicules qui causent le smog et diminuent la qualité de l'air.

Le Ministère souligne l'observation du vérificateur général concernant la diminution régulière des émissions des véhicules routiers. On observe quand même de fortes densités de smog dans certaines régions de l'Ontario. Depuis sa mise en oeuvre, le programme a permis de réduire les polluants contribuant au smog de 335 000 tonnes, le monoxyde de carbone d'environ 3,18 millions de tonnes et le dioxyde de carbone, l'un des principaux gaz à effet de serre, de plus de 296 000 tonnes. À leur pleine capacité de fonctionnement en 2003, les centrales alimentées au charbon ont émis plus de 58 000 tonnes de polluants générateurs de smog. En 2010 seulement, le programme Air pur Ontario a prévenu l'émission de 34 600 tonnes de ces polluants.

La décision de moderniser le programme qu'a prise le Ministère en 2010 repose en grande partie sur les résultats de l'examen des coûts, des avantages et de l'efficacité du programme. Le Ministère a consolidé de nombreux contrats de services en un seul afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité de la prestation. La nouvelle technologie d'analyse des émanations permettra de déceler les problèmes plus rapidement et plus efficacement. Nous prévoyons réduire encore davantage les polluants causant le smog grâce à notre nouveau programme modernisé. Lorsque la technologie sera mise en oeuvre en 2013, nous continuerons de surveiller l'efficacité du programme.

Le Ministère prend des mesures afin de répondre aux préoccupations formulées par le vérificateur général. La nouvelle méthode d'analyse des émissions des véhicules est utilisée dans le cadre de programmes semblables au programme Air pur partout en Amérique du Nord. Elle devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- mieux informer les propriétaires de véhicule des réparations requises;
- réduire le nombre d'attestations de réussite conditionnelles;
- assurer la prestation d'un service à la clientèle de qualité supérieure grâce à des outils de contrôle et d'assurance de la qualité en temps réel;
- rehausser l'amélioration de la qualité de l'air en Ontario en réduisant les émissions de 20 % de plus.

Constatations détaillées de la vérification

EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Changement global de la qualité de l'air en Ontario

Le smog est une forme de pollution atmosphérique formée principalement d'ozone de la basse atmosphère et de fines particules. L'ozone de la basse atmosphère est créé lorsque des oxydes d'azote (NO_x) et des COV réagissent les uns avec les autres en présence de la lumière du soleil. Les fines particules (PM2.5) sont des particules solides et des gouttelettes liquides microscopiques en suspension dans l'air.

Les polluants transportés par le vent depuis le Midwest des États-Unis étaient et demeurent la plus importante source de polluants à l'origine du smog en Ontario. Toutefois, comme l'indique la Figure 1, entre 1998 et 2010, les émissions de polluants produites en Ontario et causant le smog (NO_x, COV et PM2.5) et le monoxyde de carbone ont diminué de 30 à 40 % environ. Dans son rapport sur la qualité de l'air pour 2010, le Ministère attribue la réduction des émissions à l'effet conjugué d'initiatives fédérales et provinciales visant à améliorer la qualité de l'air :

- la désaffectation progression des centrales électriques alimentées au charbon (de 2005 à 2014);
- la réglementation de l'échange des droits d'émission (depuis 2001 pour le secteur de l'électricité et 2005 pour le secteur industriel);
- les mesures de lutte contre les émissions dans les fonderies de l'Ontario (depuis 2005);
- l'analyse des émanations dans le cadre du programme Air pur (depuis 1999);
- les normes fédérales s'appliquant à la fabrication d'automobiles (mises en oeuvre progressivement entre 2004 et 2010);
- l'exigence fédérale concernant la réduction de la teneur en soufre des carburants de transport (depuis 2005 pour l'essence et 2006 pour le carburant diesel).

Avant le lancement du programme, les véhicules constituaient la principale source provinciale d'émissions de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote, et la deuxième source provinciale d'émissions de COV. En 2010, les véhicules étaient toujours la principale source provinciale d'émissions de monoxyde de carbone, mais ne représentaient plus la principale source intérieure pour les polluants causant le smog de la Figure 1. Chaque année de 1998 à 2010, c'est le secteur des véhicules automobiles qui affichait la plus importante ou la deuxième plus importante réduction des émissions pour chacun de ces polluants, et les émissions totales des véhicules ont diminué de plus de 50 % au cours de cette période. D'autres sources, comme le transport non routier (ce qui comprend le transport aérien, ferroviaire et maritime), affichent la plus faible

Figure 1 : Variations des émissions provinciales en Ontario et contribution des véhicules routiers aux variations, 1998-2010

Source des données : Ministère de l'Environnement

Polluant	Variation des émissions provenant de sources provinciales (%)	% des émissions provinciales totales provenant des véhicules routiers		Source de la majorité des émissions provinciales (2010)
		1998	2010	
Oxydes d'azote	41 ↓	34	25	Transport non routier
Composés organiques volatils	38 ↓	21	12	Utilisation générale de solvants
Particules	39 ↓	4	3	Activités résidentielles
Monoxyde de carbone	31 ↓	62	44	Véhicules routiers

réduction des émissions causant le smog, comme l'indiquent les Figures 2 et 3.

Nous avons aussi examiné les mesures de la qualité de l'air ambiant, qui permettent de déterminer la concentration des contaminants dans l'air pendant une période donnée. Contrairement aux mesures des émissions, les mesures de la qualité de l'air ambiant donnent des résultats mitigés, c'est-à-dire que pour les années civiles 2008 à 2010, l'Ontario n'a pas dépassé la norme canadienne pour les PM2.5, mais l'a dépassée pour l'ozone pour ces trois années, même si les concentrations d'ozone diminuent depuis un certain temps.

Quand les densités de smog sont élevées (ou il est prévu qu'elles le seront) pendant plusieurs heures, le Ministère émet un avertissement de smog. La durée totale de l'avertissement de smog durant une période donnée peut s'exprimer en « jours de smog » : chaque période de 24 heures où un avertissement de smog est en vigueur correspond à un jour de smog. Notre analyse du nombre de jours de smog constatés à l'échelle de la province chaque année depuis le lancement du programme révèle que ce nombre variait considérablement d'une année à l'autre mais qu'il était généralement en baisse.

Incidence du programme Air pur Ontario

Afin d'évaluer l'efficacité du programme, le Ministère a retenu les services d'un expert-conseil externe pour calculer les réductions des émissions. Ce calcul est généralement fondé sur la différence entre les émissions réelles du véhicule mesurées avant et après les réparations faisant suite à l'échec à l'analyse initiale dans le cadre du programme, compte tenu de la distance généralement parcourue par le véhicule réparé durant l'année. La valeur totale est ensuite extrapolée pour tenir compte de tous les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse pendant l'année (les véhicules ne sont analysés que tous les deux ans) et pour estimer le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules analysés pour la première fois (pour lesquels le système ne comprend aucune lecture antérieure de l'odomètre).

Selon les rapports de l'analyse de la réduction des émissions de 2010 pour les trois types de véhicules visés par le programme, il semble que celui-ci ait eu les répercussions suivantes sur les émissions :

- Dans le cas des véhicules lourds diesel, les émissions de particules (le seul polluant qui peut être mesuré au moyen des technologies

Figure 2 : Émissions d'oxydes d'azote, selon la source d'émissions provinciales, 1998-2010 (kilotonnes)

Source des données : Ministère de l'Environnement

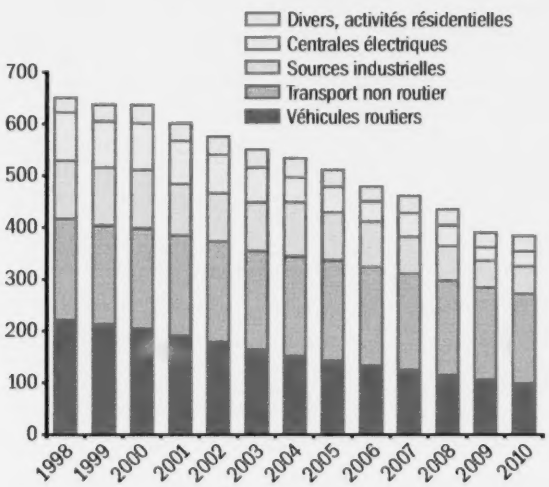
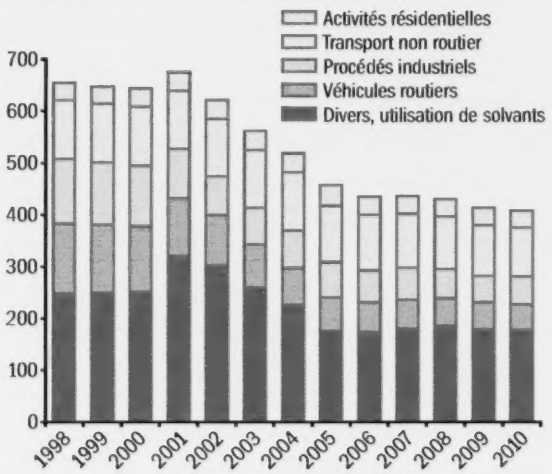


Figure 3 : Émissions de composés organiques volatils, selon la source d'émissions provinciales, 1998-2010 (kilotonnes)

Source des données : Ministère de l'Environnement



d'analyse existantes pour ces véhicules) ont diminué en moyenne de 250 tonnes par année depuis le début du programme.

- Dans le cas des véhicules lourds non diesel, l'expert-conseil conclut que l'incidence du programme est négligeable en raison de leur très petit nombre sur les routes de l'Ontario.
- Dans le cas des véhicules légers, les émissions ont été réduites d'une quantité sans cesse croissante de 1999 à 2007. Depuis, même si les émissions ont diminué chaque année, la réduction s'est amoindrie (voir la Figure 4). D'après les estimations de l'expert-conseil, le programme a permis de réduire les émissions des véhicules causant le smog d'environ 36 % par année depuis 2007. L'expert-conseil a signalé une tendance similaire pour les émissions de monoxyde de carbone.

Toutefois, comme le montre la Figure 5, l'expert-conseil a estimé que sans le programme, les émissions causant le smog provenant des véhicules légers auraient tout de même diminué de 54 % entre 1999 et 2010 à cause d'autres facteurs – notamment l'attrition du parc de vieux véhicules, l'introduction de véhicules dotés de technologies plus efficaces de réduction des émissions et l'amélioration des carburants. On estime que les réparations requises au titre du programme ont permis des réductions des émissions supplémentaires de 16 %, soit une diminution totale de 70 %. En d'autres termes, plus de 75 % des réductions des émissions totales des véhicules légers entre 1999 et 2010 peuvent être attribuées à des facteurs autres que le programme Air pur.

Le Ministère estimait que le programme a aussi contribué à changer le comportement des propriétaires de véhicule dans une mesure non quantifiable. Par exemple, les propriétaires déploient plus d'efforts pour entretenir leur véhicule afin de réussir l'analyse requise au titre du programme, et certains ont peut-être décidé de remplacer leur véhicule plus tôt qu'ils ne l'auraient fait si le programme n'existait pas.

Étant donné l'incidence décroissante du programme sur la qualité de l'air, nous avons examiné les pratiques d'autres administrations. Nous avons constaté que la Colombie-Britannique a annoncé en mai 2012 qu'elle mettait fin à son programme visant les véhicules légers à la fin de 2014, parce qu'il avait été déterminé que les véhicules ne

Figure 4 : Réduction des émissions de polluants causant le smog (oxydes d'azote et hydrocarbures) attribuable au programme Air pur Ontario pour les véhicules légers, 1999-2010 (tonnes)

Source des données : Ministère de l'Environnement

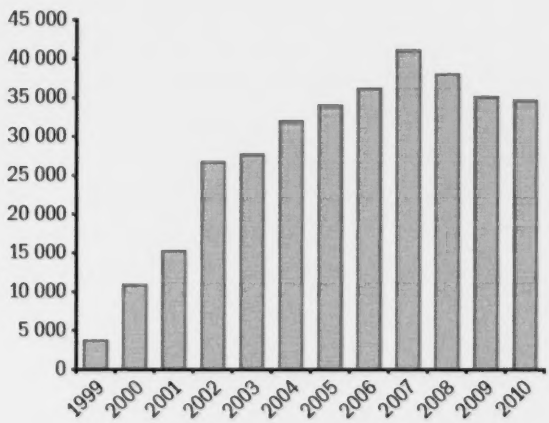
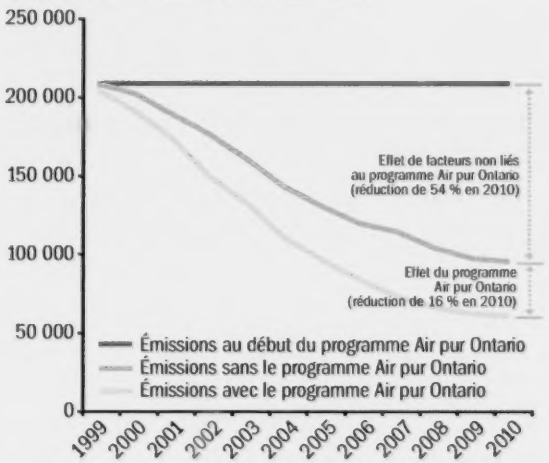


Figure 5 : Polluants (oxydes d'azote et hydrocarbures) des émissions causant le smog des véhicules, avec et sans le programme Air pur Ontario, 1999-2010 (tonnes)

Source des données : Ministère de l'Environnement



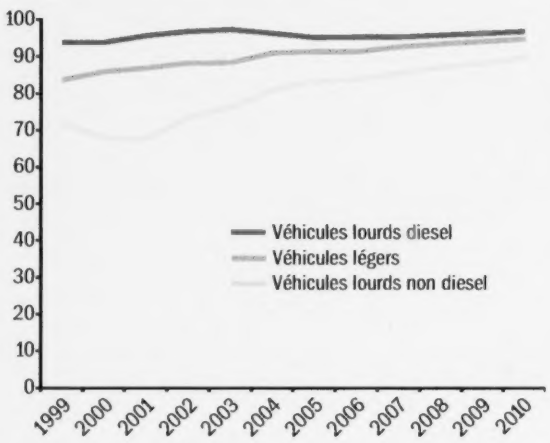
constituaient plus la principale source de polluants dans la province. Cinq administrations américaines ont aussi mis fin à leur programme, et une autre a annoncé qu'elle prévoyait le faire en 2012, soit parce que les émissions sont redescendues à un niveau acceptable, soit parce qu'on prévoit d'autres stratégies plus efficaces pour réduire les polluants atmosphériques.

Résultats des analyses des émissions

Depuis le début du programme, les taux de réussite initiale, c'est-à-dire les taux de réussite de l'analyse des émanations au premier essai, se sont améliorés. Comme le montre la Figure 6, les taux de réussite initiale s'établissent actuellement à 90 % ou plus pour tous les types de véhicules analysés. Pour les véhicules légers, le taux de réussite initial est passé de 84 % en 1999 à 95 % en 2010, et a été de plus de 90 % chaque année depuis 2004. Les véhicules lourds non diesel affichent la meilleure amélioration, le taux de réussite initiale étant passé de 72 % en 1999 à 90 % en 2010. Depuis le début du programme, les véhicules lourds diesel ont toujours eu les taux de réussite initiale les plus élevés; depuis 2001, leur taux de réussite initiale est supérieur à 95 %.

Figure 6 : Taux de réussite initiale pour les véhicules légers, les véhicules lourds non diesel et les véhicules lourds diesel, 1999-2010 (%)

Source des données : Ministère de l'Environnement



Rapport sur les autres réalisations en matière de rendement

Le programme Air pur vise quatre buts principaux :

- la réduction des émissions de polluants causant le smog produites par les véhicules automobiles;
- l'atteinte d'un degré élevé d'acceptation du public;
- la non-incidence sur les recettes pendant toute la durée du programme, avec recouvrement complet des coûts au moyen des frais pour les analyses;
- le maintien de l'intégrité des activités (c'est-à-dire tolérance zéro à l'égard de la fraude).

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas établi de cibles quantifiables ni de mesures pour la majorité de ces buts. Il a annoncé une cible pour une mesure de rendement seulement, soit la réduction des émissions. Dans le Plan de lutte contre le smog de l'Ontario pour 2000, le Ministère a déclaré qu'avant l'exercice 2005-2006, le programme devait réduire de 22 % les émissions produites par les véhicules, incluant les oxydes d'azote et les COV. Il n'a toutefois pas fait état des progrès réalisés à l'égard de cette cible, ni dans son rapport sur la qualité de l'air, ni dans les rapports de l'analyse de la réduction des émissions rédigés par des experts-conseils externes. En fait, les rapports de l'analyse de la réduction des émissions ne mentionnent pas de réduction des COV, mais plutôt des hydrocarbures qui sont l'un des constituants des COV. Comme il en a été question plus haut, les réductions cumulatives déclarées des émissions d'oxydes d'azote et des hydrocarbures attribuables au programme depuis sa création jusqu'à la fin de 2010 s'établissaient à 16 %.

Nous avons constaté que le Ministère avait aussi fixé des cibles internes qui semblaient faciles à atteindre. À titre d'illustration, il établit une cible interne annuelle pour les réductions des émissions provenant des véhicules non diesel. On nous a informés que cette cible était fixée en fonction d'une projection fondée sur les résultats réels de

l'année précédente, et pourtant la nouvelle cible était généralement inférieure aux réductions des émissions réalisées l'année précédente. Par exemple, comme les réductions des émissions entre 2007 et 2009 s'établissaient à 8 % par année, on pouvait s'attendre à ce que la cible de réduction pour 2010 soit autour de 32 000 tonnes, alors que le Ministère a fixé la cible pour 2010 à 28 500 tonnes seulement.

En ce qui concerne les autres buts du programme, nous avons constaté ce qui suit :

- Le Ministère nous a informés qu'il avait mené un sondage auprès du public en 2000 pour mesurer le degré d'acceptation du programme, mais aucun autre sondage n'a été réalisé pendant les douze années suivantes.
- Pour atteindre son but en matière d'intégrité des activités, le Ministère divulgue dans son site Web les personnes et les centres Air pur Ontario reconnus coupables d'activités frauduleuses. Il publie aussi une liste des centres Air pur Ontario dont les activités ont été arrêtées ou suspendues au cours des trois dernières années. Le Ministère pourrait élargir ces mesures de divulgation judicieuses en publiant aussi le nombre ou le pourcentage des centres qui se conforment aux exigences contractuelles et aux procédures d'exploitation normalisées.

Depuis 2005, le Ministère publie des rapports sur les réductions des émissions attribuables au programme. Nous avons toutefois constaté qu'il ne présentait pas ses rapports en temps opportun. Par exemple, les rapports des experts-conseils sur les réductions des émissions du programme pour 2009 et 2010 ont seulement été publiés en juin 2012 dans le site Web du Ministère, et le dernier rapport sur la qualité de l'air en Ontario en 2010 n'a été rendu public qu'en avril 2012.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les décideurs disposent d'information à jour et pertinente, le ministère de l'Environnement doit évaluer officiellement l'efficacité du programme Air pur Ontario pour réduire le smog, compte tenu des coûts et des incidences d'autres initiatives visant à réduire le smog et à améliorer la qualité globale de l'air. En outre, le Ministère doit périodiquement évaluer ses progrès à l'égard de tous les buts fixés pour le programme et rendre compte des résultats de ses évaluations en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est essentiel que les décideurs disposent des meilleurs renseignements possibles pour prendre des décisions éclairées.

À mesure que de nouvelles données sur les services et les analyses des émissions du programme modernisé seront accessibles, le Ministère continuera d'évaluer les progrès et le degré de réussite du programme par rapport à ses buts et à d'autres initiatives en Ontario.

VÉHICULES ASSUJETTIS À L'ANALYSE

Âge des véhicules

Dans le cadre du programme, les véhicules légers et lourds construits il y a sept ans ou moins sont exempts de l'analyse. La liste des véhicules exempts et d'autres détails du programme sont présentés à la Figure 7. Depuis la mise en oeuvre du programme, le Ministère a haussé plusieurs fois l'âge auquel les véhicules doivent être analysés. Quand le programme a commencé, tous les véhicules de moins de trois ans étaient exempts; en 2006, la limite a été fixée à cinq ans; et en septembre 2011, à sept ans. En comparaison, la Colombie-Britannique exempte aussi les véhicules construits au cours des sept dernières années; le Québec prévoit exempter les véhicules construits durant les huit dernières années, et deux États américains, notamment la Californie, exemptent les véhicules construits au cours de six dernières années. En octobre 2012, dans son dernier rapport annuel, le Commissaire à

Figure 7 : Détails du programme Air pur Ontario

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Véhicules légers	Véhicules lourds
Zone visée	Sud de la province, de Windsor à Ottawa	Diesel : Toute la province Non diesel : Sud de la province
Types de véhicules analysés	Véhicules pesant 4 500 kg ou moins (ex. voitures de tourisme, fourgonnettes, camions légers et véhicules utilitaires sport) construits à partir de 1988 et immatriculés dans la zone visée par le programme	Véhicules pesant plus de 4 500 kg (ex. gros camions et autobus) immatriculés dans la zone visée par le programme
Véhicules exempts de l'analyse	Véhicules construits avant 1988, véhicules hybrides, véhicules désignés comme « anciens », véhicules agricoles légers commerciaux, automobiles prêtes à monter et motocyclettes	Véhicules désignés comme « anciens » aux termes du *Code de la route*
Fréquence des analyses	• Tous les deux ans, à compter du moment où le véhicule atteint l'âge de sept ans, aux fins du renouvellement de l'immatriculation. Les véhicules d'année impaire font l'objet d'une analyse les années paires. • Au moment du transfert de propriété d'un véhicule usagé à quelqu'un qui n'est pas un membre de la famille ou le locataire, si le véhicule n'a pas fait l'objet d'une analyse au cours des 12 mois précédents	• Chaque année lorsque le véhicule atteint l'âge de sept ans, aux fins du renouvellement de l'immatriculation • Les véhicules diesel peuvent sauter une année si la dernière analyse montre une opacité d'émanations de 20 % ou moins • Au moment du transfert de propriété d'un véhicule usagé qui n'est pas de l'année courante, si le véhicule n'a pas fait l'objet d'une analyse au cours des 12 mois précédents
Méthodes d'analyse	(En vigueur jusqu'au 31 décembre 2012) • Simulation en mode accélération – pour la plupart des véhicules; l'analyse est effectuée au moyen d'un dynamomètre (c.-à-d. un tapis roulant pour véhicules) • Régime au ralenti à deux vitesses – véhicules qui ne peuvent être analysés de façon sécuritaire au moyen d'un dynamomètre • Analyse de la fumée visible – véhicules diesel seulement (En vigueur à compter du 1er janvier 2013) • Dispositif électronique de diagnostic embarqué – modèles postérieurs à 1997 • Régime au ralenti à deux vitesses – modèles antérieurs à 1998 • Analyse de la fumée visible – véhicules diesel seulement	Diesel : Analyse de l'opacité des émanations Non diesel : Régime au ralenti à deux vitesses
Émissions mesurées	Monoxyde de carbone, hydrocarbures, oxydes d'azote	Diesel : Particules Non diesel : Monoxyde de carbone et hydrocarbures
Résultats possibles	Réussite / Réussite conditionnelle / Échec	Réussite / Échec
Réussite conditionnelle	Autorisée seulement lorsque l'analyse est réalisée aux fins du renouvellement de l'immatriculation du véhicule et non d'un transfert de propriété. Les estimations et les réparations doivent être faites par un technicien en réparations agréé d'un centre Air pur Ontario autorisé.	Non autorisée. Tous les véhicules doivent être réparés jusqu'à ce qu'ils réussissent l'analyse des émissions.
Limite du coût des réparations	450 $	Aucune
Exécution des réparations	N'importe qui et n'importe quel atelier de réparation automobile, mais seules les réparations effectuées par un technicien en réparations agréé à un centre Air pur Ontario sont admissibles dans le cas d'une réussite conditionnelle.	N'importe qui
Infrastructure de programme	Le programme est exécuté par l'entremise d'un réseau décentralisé de centres Air pur Ontario qui font seulement des analyses, des analyses et des réparations ou des réparations seulement.	Le programme est exécuté par l'entremise d'un réseau décentralisé de centres Air pur Ontario qui font seulement des analyses, dont certains offrent des services d'analyse mobiles pour les véhicules diesel.
Coût de l'analyse pour le propriétaire du véhicule	Jusqu'à 35 $ par analyse; les analyses subséquentes coûtent 17,50 $ si elles sont faites au centre Air pur Ontario qui a réalisé l'analyse initiale.	Tarif du marché
Recettes du Ministère	11,67 $ des frais facturés par un centre Air pur Ontario pour une réussite ou une réussite conditionnelle	15 $ pour chaque analyse réussie

l'environnement de l'Ontario a appuyé la nouvelle limite d'exemption de sept ans.

Tout véhicule ancien dont la propriété est transférée à un tiers doit subir une analyse des émanations, afin de protéger les droits de consommateur du nouveau propriétaire.

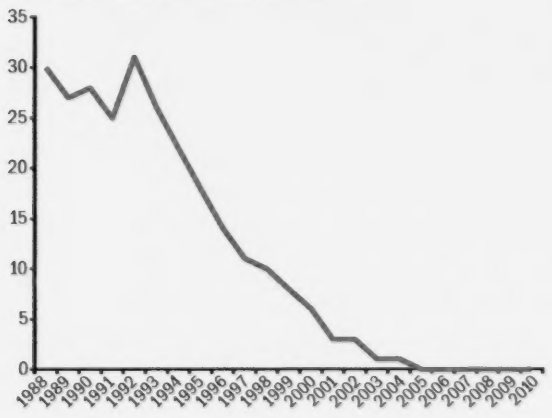
En décembre 2011, la moitié de tous les véhicules légers immatriculés en Ontario avaient sept ans ou moins. Pour les véhicules de cette catégorie soumis à une analyse des émanations en 2010 (vraisemblablement à cause d'un transfert de propriété), le taux d'échec initial était de 1 % ou moins, comme l'indique la Figure 8. Comme ces véhicules récents ont été construits pour être conformes à des normes d'émission plus rigoureuses, il est raisonnable de penser qu'avec un bon entretien, ils sont moins polluants que les modèles des années antérieures, c'est-à-dire qu'à l'âge de dix ans, un véhicule récent émettra moins de polluants que les véhicules anciens au même âge. Par contraste, les taux d'échec initial des véhicules construits en 1997 ou avant variaient de 11 à 31 % en 2010. Le Ministère n'a pas établi de taux de réussite et d'échec selon l'année de construction pour les véhicules lourds.

Avant 2007, les véhicules légers de plus de 20 ans étaient aussi exemptés du programme. Depuis 2007, tous les véhicules construits avant 1988 (c'est-à-dire qui avaient au moins 24 ans en 2012) sont exemptés, parce qu'avant cette date, le gouvernement fédéral n'exigeait pas que les fabricants automobiles équipent les véhicules de dispositifs de réduction des émissions (c'est-à-dire un convertisseur catalytique qui convertit les gaz toxiques dans les émanations des véhicules en substances moins toxiques). Par conséquent, les véhicules qui pourraient être les plus polluants peuvent rouler en toute légalité. En comparaison, environ 80 % des autres administrations nord-américaines, notamment la Colombie-Britannique et la Californie, exigent que les véhicules de plus de 24 ans subissent une analyse des émanations. En décembre 2011, plus de 100 000 véhicules datant d'avant 1988 étaient immatriculés en Ontario. Parce que les véhicules anciens sont assujettis à des limites d'émissions moins rigoureuses que les véhicules récents, un ancien véhicule qui échoue à l'analyse des émanations pollue plus, par kilomètre parcouru, qu'un véhicule récent qui échoue aussi à l'analyse. Le Ministère a souligné que cette situation est atténuée par le fait que, selon les données de kilométrage total affiché au compteur recueillies par le ministère des Transports lorsqu'un véhicule est immatriculé ou réimmatriculé, les anciens véhicules ne sont pas conduits aussi souvent ni aussi loin que les véhicules récents. Par exemple, en 2010, les véhicules de tourisme légers de 2007 ont parcouru en moyenne une distance trois fois plus grande que les véhicules de 1987 de cette catégorie (17 000 km contre 5 000 km, respectivement). Nous avons cependant constaté une tendance comparable pour les véhicules lourds diesel – c'est-à-dire qu'en 2010, les véhicules lourds diesel de 2007 ont parcouru en moyenne une distance six fois plus grande que les véhicules de 1987 de cette catégorie (52 000 km contre 9 000 km, respectivement) – et pourtant le Ministère n'exempte pas de l'analyse des émissions les véhicules lourds diesel datant d'avant 1988.

Bien que le Ministère ait analysé l'incidence de l'augmentation de l'âge d'exemption pour les nouveaux véhicules de cinq à sept ans et déterminé que ce changement aurait peu d'impact sur les émissions

Figure 8 : Taux d'échec initial par année de construction pour les véhicules légers ayant fait l'objet d'une analyse en 2010 (%)

Source des données : Ministère de l'Environnement



totales, aucune analyse n'a été faite de l'incidence de l'exclusion des anciens véhicules du programme.

Zone géographique visée par le programme

Tous les véhicules lourds diesel immatriculés n'importe où en Ontario et répondant aux critères d'âge précisés dans la section précédente sont tenus de subir une analyse des émanations au titre du programme. En comparaison, seuls les véhicules légers et les véhicules lourds non diesel immatriculés dans une zone géographique définie (la « zone visée ») doivent être soumis à une analyse, s'ils satisfont aussi aux critères d'âge. La zone visée correspond globalement au corridor Windsor-Québec, sélectionné parce que le Conseil canadien des ministres de l'Environnement l'a désigné dans les années 1990 comme l'une des trois zones problématiques du Canada, où l'on constate des densités de smog supérieures aux niveaux jugés acceptables. Environ 90 % des véhicules de tourisme de la province se trouvent dans cette région.

La zone visée pour les véhicules légers et les véhicules lourds non diesel n'a pas été révisée depuis 2002, année où la zone a été élargie pour la dernière fois. Même si on trouve dans la zone visée actuelle plus de 30 municipalités, 10 d'entre elles, soit environ le tiers, représentent les deux tiers des véhicules de tourisme et des habitants de la province. En plus d'afficher la densité de véhicules la plus élevée, toutes ces municipalités sauf une ont aussi connu un plus grand nombre de jours de smog que la moyenne de la province chaque année de 2005 à 2010. Le Ministère n'a jamais officiellement évalué s'il serait possible d'exempter de l'analyse bisannuelle les véhicules en dehors de ces dix municipalités en ayant une incidence minimale, voire nulle, sur l'environnement.

Véhicules agricoles

En vertu du Règlement 628 afférent au *Code de la route* de l'Ontario, les véhicules immatriculés au nom d'un exploitant agricole sont exemptés des analyses au titre du programme. Le Ministère nous a informés que cette exemption a été instaurée pour épargner aux agriculteurs le fardeau économique que représentent les analyses des émanations et les réparations éventuelles. Nous avons toutefois constaté que lorsque ces véhicules sont immatriculés ou réimmatriculés, aucune vérification n'est effectuée pour s'assurer que le propriétaire est de fait un exploitant agricole. En effet, les demandeurs n'ont qu'à cocher la case d'un formulaire pour s'identifier comme exploitant agricole. Notre examen a révélé que de 1998 à 2010, le nombre de véhicules agricoles immatriculés auprès du ministère des Transports a augmenté de 90 %, alors que durant la décennie se terminant en 2006, le nombre d'exploitants et d'exploitations agricoles a diminué de 15 %. Le Ministère nous a informés qu'il avait discuté de la hausse du nombre de véhicules agricoles immatriculés avec le ministère des Transports à l'occasion de la réunion du groupe de travail sur la prévention de la fraude en novembre 2009, mais aucune mesure corrective n'avait été prise à la fin de nos travaux sur place.

RECOMMANDATION 2

Pour faciliter l'évaluation de la pertinence de l'exemption de certains véhicules de l'analyse et de la zone géographique visée par le programme Air pur Ontario, le ministère de l'Environnement doit :

- examiner les taux de réussite et d'échec initiaux et évaluer les émissions estimatives des véhicules en fonction de l'année du modèle;
- analyser officiellement l'incidence de l'exclusion de tous les véhicules légers, à l'exception de ceux immatriculés dans les dix plus grandes municipalités du corridor Windsor-Québec;
- élaborer, conjointement avec le ministère des Transports, une stratégie permettant de vérifier la légitimité de l'immatriculation des véhicules agricoles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il importe d'examiner les taux de réussite et d'échec et les émissions en fonction de l'année du modèle des véhicules. Il continuera de recueillir l'information sur les analyses des émanations pour s'assurer d'avoir un ensemble de données suffisant pour effectuer une analyse précise et poursuivra la surveillance de la pertinence de la zone géographique visée par le programme. De plus, il évaluera, en collaboration avec le ministère des Transports, ses politiques en matière d'immatriculation des véhicules agricoles.

RÉUSSITE CONDITIONNELLE

En principe, le programme exige que les véhicules qui échouent à l'analyse des émanations soient réparés de sorte que les émissions soient inférieures à la limite prescrite par le Ministère. Cependant, afin d'alléger le fardeau financier des propriétaires de véhicule, le Ministère a fixé une limite de 450 $ au coût des réparations. Ainsi, les propriétaires peuvent reporter en tout ou en partie les réparations à effectuer. Si une seule réparation est nécessaire et coûte plus de 450 $, le propriétaire n'est pas tenu de la faire. Si plusieurs réparations coûtant plus de 450 $ sont nécessaires, seules celles de moins de 450 $ doivent être effectuées. Beaucoup d'autres administrations nord-américaines ont établi une telle limite dans le cadre de leur programme d'inspection et d'entretien des systèmes d'échappement des véhicules. Les propriétaires qui choisissent de reporter les réparations coûtant 450 $ ou plus obtiennent une attestation de réussite conditionnelle, qui leur permet de renouveler l'immatriculation du véhicule mais pas d'en transférer la propriété. Le véhicule peut ensuite être conduit pendant deux années supplémentaires sans que les réparations nécessaires soient effectuées – autrement dit, jusqu'à la prochaine analyse des émanations; le propriétaire peut alors recevoir une nouvelle attestation de réussite conditionnelle si l'estimation du coût des réparations est toujours supérieure à 450 $.

Il serait possible d'accroître la réduction des émissions en éliminant ou en haussant la limite du coût des réparations, de sorte que toutes les réparations requises soient effectuées. À cette fin, le Ministère a augmenté la limite du coût des réparations de 200 $ en 1999 à 450 $ en 2001 pour une partie de la zone géographique visée par le programme; en 2004, la limite de 450 $ a été appliquée dans toute la zone. Pour obtenir une attestation de réussite conditionnelle, le propriétaire du véhicule doit s'être adressé à un centre Air pur Ontario agréé par le Ministère pour savoir quelles réparations doivent être faites et avoir obtenu une estimation du coût des réparations supérieure à 450 $.

En 2011, 18 000 véhicules ont fait l'objet d'une attestation de réussite conditionnelle. Nous avons constaté ce qui suit à propos des attestations de réussite conditionnelle délivrées dans le contexte actuel :

- Nous avons remarqué que pour 7 % des véhicules ayant obtenu une attestation de réussite conditionnelle en 2011, aucune réparation n'avait été faite au dispositif de réduction des émissions avant que l'attestation ne soit émise. Dans le cas des propriétaires de véhicule qui ont obtenu une attestation de réussite conditionnelle en 2011 et qui ont fait une partie des réparations requises, le coût moyen des réparations s'établissait à seulement 255 $.
- Le programme existant comporte un risque que des techniciens gonflent les coûts estimatifs ou réels des réparations afin d'obtenir frauduleusement une attestation de réussite conditionnelle pour leurs clients. Ce problème sera atténué à compter de 2013, lorsqu'une nouvelle technique d'analyse sera en place. Selon la technique d'analyse actuelle, ce sont les techniciens qui déterminent les réparations à effectuer sur un véhicule ayant échoué à l'analyse, alors qu'aux termes de la nouvelle technique, c'est l'ordinateur de bord du véhicule qui indiquera le problème.

De plus, le Ministère prévoit demander au fournisseur de services de comparer les coûts estimatifs et réels des réparations entrés par les techniciens avec ceux d'une liste des tarifs normalisés de l'industrie; cette façon de faire permettra de repérer en temps réel les coûts de réparation déraisonnables.

- Pour déterminer si des réparations partielles présentent ou non des avantages pour la qualité de l'air en Ontario, nous avons comparé les analyses des émanations avant et après que des réparations partielles aient été faites sur des véhicules ayant fait l'objet d'une attestation de réussite conditionnelle en 2011. Nous avons constaté que pour 50 % de ces véhicules, les résultats des analyses pour au moins un des polluants mesurés étaient pires après les réparations, à tel point que les émissions dépassaient les limites fixées. Dans 25 % des cas, les résultats étaient pires pour tous les polluants mesurés.
- La pertinence de la limite du coût des réparations est remise en question depuis 2005, lorsqu'un expert-conseil a recommandé de la porter à 600 $. Il a aussi souligné que le plafond de 450 $ actuel correspond au montant recommandé en 1992 par l'Environmental Protection Agency des États-Unis pour les programmes d'inspection et d'entretien des véhicules de l'époque. Notre examen des pratiques en vigueur dans d'autres administrations nous a permis de constater que près de la moitié des administrations nord-américaines n'ont pas fixé de limite du coût des réparations ou ont établi une limite supérieure à celle de l'Ontario. Par exemple, la Colombie-Britannique établit des limites différentes selon l'âge du véhicule; la limite inférieure est fixée à 500 $ et il n'y a pas de limite supérieure. Nous avons aussi constaté que de 2006 à 2010, le pourcentage de véhicules qui réussissaient à une nouvelle analyse après des réparations a diminué progressivement chaque année, alors que le pourcentage de véhicules ayant obtenu une attestation conditionnelle a augmenté de façon constante. En 2010, 56 % des véhicules ont été analysés une deuxième fois (une baisse de 10 % par rapport à 2006) et 39 % ont fait l'objet d'une attestation de réussite conditionnelle (une hausse de 13 % par rapport à 2006). Cette tendance indiquerait soit que les réparations effectuées sont de moins en moins efficaces ou que la limite de 450 $ du coût des réparations est trop faible. En outre, dans son rapport d'analyse de la réduction des émissions pour 2010, l'expert-conseil a souligné que la réparation la plus souvent recommandée concerne l'entretien du convertisseur catalytique, qui était réparé ou remplacé dans seulement un tiers des cas. Il donne comme explication que la limite de 450 $ du coût des réparations est trop faible pour couvrir ce type de réparation.
- L'Ontario exige que les véhicules ayant fait l'objet d'une attestation conditionnelle soient soumis à une nouvelle analyse seulement tous les deux ans – c'est-à-dire à la même fréquence que les véhicules qui réussissent à l'analyse. En comparaison, 13 autres administrations nord-américaines exigent qu'un véhicule obtenant une attestation conditionnelle soit soumis à une autre analyse chaque année jusqu'à ce que le problème soit réglé. En 2005, les experts-conseils externes du Ministère ont recommandé une analyse annuelle pour les véhicules qui échouent à la première analyse, mais le Ministère n'a pas pris de mesure en ce sens.
- L'Ontario autorise l'émission d'un nombre illimité d'attestations conditionnelles pour le même véhicule. Par comparaison, cinq autres administrations nord-américaines autorisent l'émission d'une seule attestation conditionnelle durant la vie utile d'un véhicule. Le Ministère nous a informés qu'un nombre illimité d'attestations conditionnelles s'imposait pour alléger le fardeau financier des propriétaires qui ne peuvent pas se permettre de réparer entièrement ou de remplacer un véhicule très polluant.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les véhicules polluants sont réparés une fois les problèmes du système d'échappement relevés, le ministère de l'Environnement doit envisager :

- d'augmenter ou d'éliminer la limite du coût des réparations;
- d'exiger que les véhicules qui reçoivent une attestation de réussite conditionnelle fassent l'objet d'une nouvelle analyse annuellement plutôt que tous les deux ans;
- de limiter le nombre d'attestations de réussite conditionnelle autorisées pendant la durée de vie d'un véhicule.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Moins de 1 % des propriétaires de tous les véhicules analysés dans le cadre du programme utilisent la limite des coûts de réparation. À compter de janvier 2013, le nouveau programme permettra de mieux cerner les problèmes d'émissions et d'établir la priorité des réparations requises, de façon à utiliser plus efficacement la limite de 450 $.

Le Ministère suit ce qui se passe dans les autres administrations et examine régulièrement ses pratiques. Une fois le nouveau programme en place, il continuera de surveiller la situation, ce qui comprendra l'examen des coûts des réparations et des attestations de réussite conditionnelle, afin d'appuyer son analyse et son évaluation du programme.

TECHNIQUES D'ANALYSE DES ÉMANATIONS

Les techniques utilisées pour analyser les émanations dépendent principalement du type de véhicule et du carburant utilisé :

- Les véhicules légers carburant à l'essence, qui constituent de loin la majorité des véhicules de la province, sont analysés au moyen d'un dynamomètre – un genre de tapis roulant qui simule la conduite réelle. Le technicien du centre Air pur Ontario insère dans le tuyau d'échappement une sonde reliée à un ordinateur qui mesure les concentrations de divers gaz dans les émissions.
- Les véhicules lourds non diesel et certains véhicules légers qui ne peuvent être analysés au moyen d'un dynamomètre pour des raisons de sécurité le sont par la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, qui mesure un moins grand nombre de gaz et dont les limites d'émissions sont moins rigoureuses que celles de l'analyse au dynamomètre.
- Les véhicules lourds diesel sont analysés au moyen de la méthode de contrôle de l'opacité, où la densité des émanations est mesurée au moyen d'un capteur de fumée.
- Les émanations des véhicules légers diesel sont analysées visuellement.

À compter du 1er janvier 2013, l'Ontario mettra en oeuvre une nouvelle méthode d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué pour les véhicules légers construits après 1997. Tous ces véhicules sont dotés d'un dispositif électronique de diagnostic embarqué qui vérifie continuellement l'état et le fonctionnement des principales composantes du dispositif de réduction des émissions et des autres dispositifs connexes du véhicule. Si un problème est décelé, le témoin d'anomalie du moteur du tableau de bord s'allume et un ou plusieurs codes d'anomalie sont enregistrés dans l'ordinateur de bord. Ainsi, tout véhicule dont le témoin d'anomalie du moteur est allumé pourrait être défectueux et les codes d'anomalie spécifiques facilitent le diagnostic ainsi que la cause du problème. Une fois le véhicule relié au nouvel équipement d'analyse, les problèmes sont relevés et l'analyse donne un résultat d'échec. Toutes les autres administrations nord-américaines dotées d'un programme d'inspection et d'entretien des véhicules utilisent cette méthode d'analyse depuis un certain nombre d'années.

Les centres Air pur Ontario devront utiliser du nouvel équipement d'analyse lorsque la méthode d'analyse au moyen d'un dispositif embarqué sera en place. L'attestation d'analyse remise aux propriétaires de véhicule se présentera également sous un format différent. Cette attestation, contrairement à celles qui sont actuellement remises, n'indique pas les limites d'émissions ni les émissions réelles mesurées, mais plutôt si le témoin d'anomalie du moteur était allumé et les codes des anomalies relevés.

Les limites d'émissions fixées dans le dispositif embarqué du véhicule sont plus rigoureuses que celles de l'analyse au dynamomètre. Le Ministère nous a informés que l'analyse au moyen d'un dispositif embarqué pouvait faire en sorte qu'un véhicule échoue lorsque les émissions sont 1,5 fois supérieures à la limite fédérale, alors qu'une analyse au dynamomètre entraîne un échec lorsque les émissions sont beaucoup plus élevées – de cinq à huit fois la limite fédérale selon les estimations. En conséquence, le Ministère s'attend à ce que les taux d'échec initial doublent et passent de 5 à 10 % en 2013, ce qui à son avis met l'Ontario sur un pied d'égalité avec les autres administrations. En d'autres termes, jusqu'à 270 000 véhicules légers pourraient bien échouer à l'analyse au titre du programme en 2013, comparativement à 135 000 en 2010. Quand la Colombie-Britannique a adopté l'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué, les taux d'échec initial sont passés d'environ 12 à 15 %.

Toutefois, les véhicules anciens, qui sont généralement les plus polluants, ne peuvent pas être analysés au moyen de la nouvelle méthode, parce que les véhicules légers construits au Canada avant 1998 ne sont pas dotés d'un dispositif électronique de diagnostic embarqué. En décembre 2011, près de 600 000 véhicules (8 %) immatriculés dans la zone géographique visée par le programme avaient été construits entre 1988 et 1997. Le Ministère prévoit que les émanations de ces véhicules, qui sont actuellement analysés au moyen d'un dynamomètre (équipement qui sera retiré progressivement lorsque l'équipement pour l'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué sera installé), seront analysées au moyen de la méthode du régime au ralenti à deux vitesses. Comme les limites d'émissions mesurées au moyen de cette méthode sont moins rigoureuses que celles de l'ancienne méthode au dynamomètre, le taux de réussite initiale pour les anciens véhicules s'améliorera probablement, même si les émanations sont toujours aussi polluantes – et moins de véhicules anciens ayant besoin de réparations seront relevés. Notre étude des méthodes d'analyse employées dans d'autres administrations nord-américaines pour les véhicules sans dispositif embarqué a révélé que plus de la moitié d'entre elles ont recours à une méthode d'analyse plus rigoureuse que celle du régime au ralenti à deux vitesses, que l'Ontario prévoit mettre en oeuvre. Le Ministère nous a informés que puisque tout l'équipement d'analyse des émanations exige un entretien régulier, il ne demandera pas aux centres Air pur Ontario d'avoir à la fois l'équipement nécessaire à l'analyse au dynamomètre et celui requis pour l'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué. En conséquence, les véhicules anciens, dont les taux de réussite initiale sont inférieurs et les limites moins rigoureuses, respecteront des limites encore plus souples, alors que les véhicules récents, dont les taux de réussite initiale sont supérieurs et les limites d'émissions plus rigoureuses, respecteront des critères d'émissions plus stricts.

Mise en oeuvre de la méthode d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué

Des experts-conseils externes ont recommandé pour la première fois au Ministère la méthode d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué lors de l'examen opérationnel du programme en 2005 et de nouveau en 2007. L'un d'eux a souligné que les coûts de l'analyse au dynamomètre surpasseront les avantages en matière de réduction des émissions d'ici 2015. Il a aussi indiqué que l'analyse par dispositif électronique de

diagnostic embarqué réduirait encore plus les émissions de l'ensemble des véhicules que la méthode au dynamomètre. La méthode d'analyse par dispositif embarqué est utilisée en Colombie-Britannique depuis 2007 et était en place dans toutes les administrations américaines dotées d'un programme d'inspection et d'entretien des véhicules en 2006. La méthode améliorée d'analyse est en voie de mise en oeuvre huit ans après que le premier examen opérationnel eut recommandé cette transition et six ou sept ans après son adoption par toutes les autres administrations américaines ayant un programme d'inspection et d'entretien des véhicules. Le Ministère estime que d'ici 2015, 96 % des véhicules circulant en Ontario seront dotés de la technologie d'analyse par dispositif de diagnostic embarqué.

Le fait d'être la dernière administration à adopter l'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué a permis au Ministère d'étudier les leçons retenues par les autres administrations ayant adopté la nouvelle technologie, particulièrement en ce qui concerne les risques de fraude dans les centres d'analyse. À cette fin, nous avons constaté que le Ministère a tenu compte de l'expérience d'autres administrations dans l'utilisation de dispositifs (comme des caméras) et des signaux d'alerte (des indicateurs prédéterminés d'activités douteuses qui déclenchent des avertissements dans le système informatique) pour surveiller la conformité au programme des centres d'analyse et de réparation.

Nouvel équipement d'analyse des émanations

Nous avons demandé que certaines analyses soient effectuées au moyen d'une des nouvelles unités de contrôle qui seront déployées dans les centres d'analyse en janvier 2013, ce qui nous a permis de constater les problèmes suivants :

- Le nouvel équipement d'analyse est doté d'une caméra qui permet au centre Air pur Ontario de prendre des photos du numéro d'identification du véhicule, de sa plaque d'immatriculation et de son odomètre pour que ces renseignements puissent être enregistrés dans le système, afin de permettre au personnel chargé de la conformité du fournisseur de services du secteur privé de vérifier par la suite si le véhicule analysé est bien celui qui a été soumis à l'analyse. Nous avons constaté que le téléchargement des photographies au moyen d'une connexion Internet par accès commuté (l'une des quatre façons de relier l'équipement d'analyse au système informatique du programme – et souvent la seule façon dont disposent les centres d'analyse dans certaines régions éloignées) fait avorter l'analyse et planter l'équipement.
- Durant une analyse des émanations, le centre Air pur Ontario peut modifier le registre à la main pour indiquer que le moteur du véhicle est de type diesel plutôt que non diesel, ce qui permet de soumettre le véhicule à une simple analyse visuelle plutôt qu'à une analyse par dispositif embarqué, plus rigoureuse.
- Le nouvel équipement d'analyse accepte des lectures d'odomètre déraisonnables, ce qui a une incidence sur la précision de la réduction des émissions calculées. Par exemple, nous avons constaté qu'une valeur inférieure à la lecture antérieure de l'odomètre faite à l'occasion de l'analyse précédente était acceptée, et qu'un rapport de réussite de l'analyse des émissions était quand même produit.

RECOMMANDATION 4

Pour optimiser les avantages de la nouvelle méthode d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué, le ministère de l'Environnement doit s'assurer que les essais techniques pertinents sont effectués et que les problèmes sont résolus avant le déploiement dans tous les centres Air pur Ontario en janvier 2013. Il doit aussi surveiller l'incidence possible du recours à la méthode du régime au ralenti à deux vitesses, moins fiable, pour analyser les émanations des véhicules construits

avant 1998, une fois introduite la nouvelle technologie d'analyse par dispositif embarqué.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il importe d'effectuer des essais techniques appropriés. Au cours de la dernière année, il a mis en place un processus officiel de gestion des défauts pour s'assurer que le nouvel équipement est soumis à des essais techniques et que les problèmes décelés sont corrigés. En outre, le Ministère a entrepris plus tôt cette année des essais sur place dans 30 centres. Les problèmes constatés dans les centres pilotes ont été résolus.

Tous les problèmes décrits dans le rapport du vérificateur à propos du téléchargement des photographies, du changement manuel de type de moteur et des lectures de l'odomètre seront résolus avant le déploiement en janvier 2013.

Nous prenons note des commentaires du vérificateur général à propos du fait que les véhicules construits entre 1988 et 1997 ne peuvent être vérifiés qu'au moyen d'une analyse des émanations du tuyau d'échappement. Le Ministère a déterminé que la méthode du régime au ralenti à deux vitesses pour l'analyse des émanations constitue une solution rentable pour une proportion en décroissance continue de véhicules anciens (d'après les estimations, environ 8 % de tous les véhicules légers en 2013). Il importe de souligner que le maintien de l'équipement existant pour l'analyse au dynamomètre coûterait beaucoup trop cher pour bon nombre de centres Air pur Ontario.

SURVEILLANCE DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME

Conformité des centres Air pur Ontario

Les résultats d'analyses frauduleuses ont des incidences défavorables sur l'environnement et les propriétaires de véhicule : une attestation frauduleuse fait en sorte que les véhicules hautement polluants demeurent sur la route, alors qu'un « faux » échec oblige le propriétaire à payer des réparations inutiles. En décembre 2011, on comptait en Ontario près de 1 500 centres d'analyse et de réparation pour les véhicules légers, et plus de 500 pour les véhicules lourds.

Le Ministère impartit la surveillance des activités non conformes ou frauduleuses des centres Air pur Ontario à son fournisseur de services du secteur privé. Celui-ci a recours à un nombre de méthodes de conformité pour vérifier la conformité des centres aux exigences contractuelles et aux procédures opérationnelles normalisées. En règle générale, le fournisseur de services analyse les données saisies dans le système informatique du programme pour déceler la présence d'indicateurs prédéterminés d'activités douteuses (signaux d'alerte), de façon à pouvoir cibler les centres le plus susceptibles de s'adonner à des activités non conformes ou frauduleuses. Les centres où l'on constate des signaux d'alerte font ensuite l'objet d'une vérification selon l'une des approches suivantes :

- vérification par téléphone – vérification déclarée dans le cadre de laquelle le personnel chargé de la conformité du fournisseur de services appelle le centre pour demander certains documents aux fins d'examen;
- vérification ouverte – vérification annuelle déclarée dans le cadre de laquelle le personnel chargé de la conformité effectue diverses vérifications administratives pour déterminer, par exemple, si le centre utilise l'équipement d'analyse approprié;
- vérification secrète – vérification spéciale et secrète, dans le cadre de laquelle un employé de l'équipe chargé de la conformité se fait passer pour un client afin de déterminer si le centre a adopté des pratiques d'analyse frauduleuses.

Les vérifications sont conçues pour mettre au jour les cas de non-conformité, par exemple la facturation de frais d'analyse supérieurs à ceux qui

sont autorisés, la falsification des résultats des analyses, et l'analyse des émanations au moyen d'une méthode moins rigoureuse que la méthode requise. Nous avons constaté que les vérifications secrètes permettaient de découvrir certaines des infractions les plus graves au programme et généralement de déceler davantage de cas de non-conformité que tout autre type de vérification. Au cours de chacune des trois dernières années, environ 60 % des vérifications secrètes ont mis au jour des pratiques non conformes, comparativement à environ 40 % des autres types de vérification.

Toutefois, l'exécution de vérifications secrètes a considérablement diminué. Le dernier contrat exigeait que le fournisseur de services effectue 1 400 vérifications secrètes par année dans les centres Air pur Ontario effectuant des analyses des véhicules légers jusqu'en juin 2011, aucune vérification entre juillet et décembre 2011 et, à partir de 2012, une très petite fraction du nombre requis à l'origine (1 400). Aucune vérification secrète n'est requise pour les centres d'analyse des véhicules lourds. Dans sa présentation au Conseil du Trésor de 2009 demandant l'autorisation de consolider tous les services de programme impartis, le Ministère indiquait que le nombre de vérifications secrètes atteindrait au plus 50 % du taux d'avant juillet 2011.

Pour compenser la diminution des vérifications secrètes, le Ministère entend mettre en place une fonction de surveillance en temps réel dans le système informatique du programme à compter de 2013, au moment où la nouvelle méthode d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué sera mise en oeuvre. Cela signifie que lorsqu'un signal d'alerte relatif à certaines activités douteuses sera décelé, l'équipement d'analyse sera immédiatement et automatiquement verrouillé, et le personnel chargé de la conformité s'entretiendra en direct avec le personnel du centre Air pur au moyen d'une caméra installée sur l'équipement d'analyse. Selon le Ministère, l'Ontario est peut-être la première administration nord-américaine à employer ce type de méthode rentable d'assurance de la conformité.

Les signaux d'alerte visent principalement à s'assurer que le véhicule analysé est bien celui qui doit être soumis à l'épreuve et pour permettre au personnel chargé de la conformité de surveiller les tendances qui pourraient indiquer des pratiques d'analyse ou de réparation inappropriées. Nous avons constaté que même si le nombre de signaux d'alerte passera d'environ 30 à 50 en 2013, le quart seulement seront surveillés en temps réel; les autres seront consignés dans le système informatique et le personnel chargé de la conformité en fera le suivi ultérieurement. Comme ces signaux d'alerte n'étaient pas encore en place au moment de notre vérification, nous n'avons pas pu déterminer s'ils seront aussi efficaces que les vérifications secrètes.

Conséquences de la non-conformité

Le fournisseur de services du secteur privé signale les cas de non-conformité au Ministère toutes les semaines, de sorte que celui-ci puisse déterminer la pénalité appropriée selon le type et la fréquence des infractions. Pour les années civiles 2009 et 2010, les activités de vérification du fournisseur de services ont permis de déceler environ 3 000 cas de non-conformité chaque année, et le Ministère a pris des mesures correctives dans environ 15 % des cas. Le Ministère a expliqué qu'il n'impose des pénalités que dans les cas de non-conformité découverts dans une vérification secrète et qu'il ne le fait que dans la moitié des cas. En ce qui concerne les cas de non-conformité mis au jour dans d'autres types de vérifications, le Ministère a déclaré qu'il s'attendait à ce que le fournisseur de services prenne les mesures correctives nécessaires, puisqu'il s'agit généralement d'infractions mineures. Le Ministère ne fait cependant pas de suivi des mesures correctives prises par le fournisseur de services. Les divers types de mesures correctives, en ordre de gravité, ainsi que la fréquence à laquelle le Ministère a pris ces mesures en 2009 et 2010 sont les suivants :

- appel téléphonique (11 %);
- note au dossier (27 %);
- lettre d'avertissement (47 %);

- suspension (11 %);
- révocation (4 %).

Comme le fournisseur de services a réalisé beaucoup moins de vérifications secrètes en 2011 que durant les années précédentes, environ 60 % moins de mesures correctives ont été prises en 2011 que le nombre moyen en 2009 et 2010.

Nous avons constaté que le Ministère n'entame pas de poursuites en cas d'infraction grave. Entre 2009 et 2011, 29 personnes et 7 centres Air pur Ontario ont été reconnus coupables d'activités frauduleuses au titre du programme et le Ministère a perçu des amendes totalisant 446 000 $.

Les employés du Ministère nous ont informés qu'ils imposent généralement des amendes moins élevées que celles qui sont recommandées dans le barème du manuel ministériel des procédures. Par exemple, si un centre se fait prendre à surfacturer les propriétaires de véhicule pour les analyses au titre du programme, la politique du Ministère exige que le centre soit suspendu pour une première infraction et que son permis d'exploitation soit révoqué en cas de récidive, mais nous avons constaté qu'entre janvier 2005 et février 2012, seulement un centre sur les 34 qui ont été trouvés coupables de surfacturation ont en réalité vu leur permis d'exploitation suspendu ou révoqué. Notre analyse de la nature des activités de surfacturation a révélé que si de nombreux cas de non-conformité concernaient une mauvaise application de la taxe de vente sur les frais d'analyse, quelques centres – dont certains n'en étaient pas à leur première infraction – facturaient des frais plus douteux ou avaient des pratiques de perception des frais inappropriées, mais n'ont pas vu leur permis d'exploitation suspendu ni révoqué. Nous n'avons pu évaluer la pertinence des amendes imposées dans le cas de non-conformité plus graves, comme la falsification des résultats des analyses ou l'analyse des véhicules au moyen d'une méthode moins rigoureuse, parce que le Ministère ne dispose pas de données complètes sur tous les cas de non-conformité recensés ni sur les amendes imposées. Nous avons aussi constaté que dans près de 40 cas de non-conformité (où, par exemple, le centre s'est fait prendre à vendre aux propriétaires de véhicule des services ou des réparations inutiles ou à analyser les émanations au moyen d'une méthode inappropriée), aucune sanction n'avait encore été appliquée alors que l'infraction remontait à un ou deux ans.

Notre analyse des résultats des vérifications montre que le taux de conformité était stable de 2009 à 2011, ce qui pourrait indiquer que les sanctions appliquées les années précédentes n'ont pas eu l'effet de dissuasion escompté.

Attestations d'analyse en double

Dans notre vérification du programme en 2004, nous avions constaté que 3 200 attestations d'analyse portant un numéro exclusif avaient été présentées à un bureau du ministère des Transports (aujourd'hui ServiceOntario) plus de cinq fois chacune. En 2006, le Ministère a intégré un code de sécurité à toutes les attestations afin d'en prévenir l'utilisation frauduleuse. Pour que le personnel de ServiceOntario accepte une attestation de réussite aux fins du renouvellement de l'immatriculation d'un véhicule, le numéro de l'attestation d'analyse et un code de sécurité valide doivent correspondre au numéro d'identification du véhicule. Bien que des problèmes techniques surviennent parfois, ceux-ci ne sont pas fréquents, et nous considérons que le Ministère a pris des mesures appropriées pour répondre aux préoccupations que nous avions exprimées en 2004.

RECOMMANDATION 5

Pour maintenir l'intégrité du programme Air pur Ontario, le ministère de l'Environnement doit :

- utiliser les taux de conformité pour évaluer périodiquement la pertinence de l'ensemble des outils de vérification de la conformité, surtout compte tenu de la réduction importante des activités de vérification secrète prévue;
- tenir à jour des données complètes sur tous les cas de non-conformité recensés et les

sanctions imposées, et s'assurer que les sanctions sont appropriées et cohérentes et imposées en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec les recommandations du vérificateur général.

La modernisation du programme comprend la transformation de la stratégie de vérification réactive actuelle en un processus de vérification proactive en temps réel fondé sur le risque. Au moyen d'une technologie Web de pointe, les vérificateurs du programme pourront déceler les éventuels cas de non-conformité et parler directement avec les techniciens des centres d'analyse, examiner les données des analyses et fournir des conseils durant la réalisation des analyses et des réparations. En cas de non-conformité possible, le vérificateur interrompra l'analyse et résoudra rapidement la question. Le Ministère continuera d'avoir recours à diverses activités d'exécution, notamment à des activités de sensibilisation et de rayonnement, à des suspensions et à des révocations des permis d'exploitation.

Notre nouveau processus de vérification, qui comprend un ensemble d'outils spécialisés, sera mis en oeuvre en janvier 2013. Le Ministère continuera de surveiller ce processus et de recueillir des données sur la conformité afin de déterminer la pertinence, l'uniformité et l'efficacité de ses outils de conformité et des sanctions imposées.

GESTION DES CONTRATS

Approvisionnement du fournisseur de services

Avant juin 2011, le Ministère avait six contrats avec trois fournisseurs de services différents, chargés de la prestation de six services de programme distincts : assurance du contrôle de la qualité dans les centres Air pur Ontario pour les véhicules légers et les véhicules lourds; formation des inspecteurs des véhicules et des techniciens en réparations; exploitation du centre d'appels offrant un soutien technique aux centres Air pur Ontario et répondant aux questions du public; impression et distribution de la documentation relative au programme dans les centres Air pur Ontario; et élaboration et exploitation d'un système informatique pour appuyer toutes les fonctions du programme, y compris la liaison avec le système d'immatriculation du ministère des Transports.

En 2011, à l'issue d'un processus d'approvisionnement concurrentiel, le Ministère a commencé à impartir tous les services du programme à un fournisseur de services unique – celui qui offrait déjà quatre des six services depuis le lancement du programme. Aux termes du contrat actuel, ce fournisseur de services fournira aussi l'équipement d'analyse des émissions par dispositif électronique de diagnostic embarqué et en assurera l'entretien. Le contrat, qui arrive à échéance en juin 2018, comprend une option de renouvellement annuel pour une période supplémentaire maximale de trois ans. En 2007, un expert-conseil externe a recommandé de consolider tous les services du programme aux termes d'un contrat avec un même fournisseur de services. La décision du Ministère de donner suite à cette recommandation a été approuvée par le Conseil du Trésor en novembre 2009, et cette pratique est conforme à celle qui est en vigueur dans plusieurs autres administrations dotées d'un programme similaire.

Le Ministère a embauché un commissaire à l'équité pour superviser et évaluer le processus d'approvisionnement pour le nouveau contrat. Sa conclusion est qu'« une pratique d'approvisionnement appropriée a été employée tout au long du processus ». Fait peut-être encore plus important, le coût annualisé prévu du nouveau contrat sera de 40 % inférieur à la somme du coût annuel des six contrats précédents. Aux termes du contrat, le fournisseur de services peut recevoir au plus 62 millions de dollars pendant la durée du contrat ou résilier le contrat sur préavis de six mois; il recevra aussi des

montants directement des exploitants des centres pour la formation des inspecteurs et des techniciens en réparations, l'agrément des centres, et la prestation et l'entretien du nouvel équipement d'analyse par dispositif électronique de diagnostic embarqué. À cet égard, le Ministère a octroyé au fournisseur de services le droit exclusif d'impartir la conception, la fabrication et la mise à l'essai du nouvel équipement d'analyse, et d'être l'unique fournisseur de l'équipement auprès des centres Air pur Ontario. D'après les renseignements disponibles au moment de notre vérification, il semble que le fournisseur de services prévoit vendre l'équipement d'analyse aux centres pour un montant maximal de 20 000 $, plus 350 $ par mois pour l'entretien. Le Ministère a indiqué que, pour évaluer le caractère raisonnable du prix d'achat et des frais d'entretien que les exploitants des centres devront payer, il les a comparés à ceux d'un fournisseur d'une autre administration et a conclu que les coûts étaient généralement comparables sur la durée de vie prévue du programme. Nous avons toutefois constaté que le Ministère a comparé les prix en Ontario avec ceux d'une seule autre administration, qui se trouve à recourir au même fournisseur que l'Ontario.

Surveillance des activités du fournisseur de services

Le fournisseur de services du secteur privé doit satisfaire à certains niveaux de service afin de recevoir la totalité du paiement prévu au contrat. L'entente stipule que si le fournisseur de services ne remet pas les produits livrables aux dates fixées, le Ministère peut retenir un montant spécifique sur les paiements à verser ultérieurement au fournisseur à titre de pénalité. Le contrat négocié par le Ministère avec le nouveau fournisseur de services montre, à notre avis, que le Ministère a fait preuve de prévoyance en incluant plus de 70 produits livrables dans divers échéanciers, dont bon nombre visent à assurer la transition réussie à la nouvelle méthode d'analyse et aux processus connexes d'ici le 1er janvier 2013.

Nous avons évalué une cinquantaine des produits livrables les plus importants pour déterminer si le Ministère exerçait une surveillance satisfaisante; cet exercice a révélé que près de 80 % des produits livrables étaient fournis selon l'échéancier prévu. Pour les autres 20 %, soit les échéances ont été reportées, soit les documents montrant que le service avait effectivement été fourni n'ont pas pu être produits. Pour l'échantillon vérifié, les pénalités ont généralement été appliquées lorsque les produits livrables étaient remis en retard, sauf si la date de livraison avait été reportée, auquel cas aucune pénalité n'était appliquée. Au moment de notre vérification, nous n'avons pas pu évaluer l'état de préparation du Ministère à la mise en oeuvre de la nouvelle méthode d'analyse et des processus connexes d'ici le 1er janvier 2013.

Nous avons aussi constaté que le Ministère se fie parfois aux déclarations du fournisseur de services qu'il a satisfait certaines exigences, sans toutefois vérifier l'information fournie. Par exemple, le personnel du fournisseur de services est tenu de bien connaître le programme en vigueur, mais le Ministère ne vérifie pas les résultats des examens conçus pour déterminer si les employés du fournisseur de services ont des connaissances à jour du programme. Par ailleurs, le Ministère n'examine pas les rapports sommaires des données des centres d'appels pour vérifier la déclaration du fournisseur de service quant au fait que les appels ont reçu une réponse dans les délais prescrits. Dans ces deux cas, le Ministère a versé des paiements complets au fournisseur de services sans vérifier si celui-ci satisfaisait effectivement aux exigences en matière de services.

Plaintes

Les plaintes sont reçues et réglées par le centre d'appels exploité par le fournisseur de services du secteur privé. Le centre d'appels reçoit en moyenne 100 plaintes du public par mois. En règle générale, plus de la moitié des appels concernent un véhicule émettant de la fumée, 30 % portent sur une insa-

tisfaction à l'égard d'un centre Air pur Ontario (par exemple, à cause d'une réparation inappropriée ou parce que le véhicule a échoué à l'analyse des émissions dans un centre et réussi dans un autre), et 12 % sont des plaintes générales concernant le programme (par exemple, à propos du coût des analyses des émanations ou de la fréquence des analyses). On nous a informés que le fournisseur de services tient compte des centres Air pur Ontario qui font l'objet de plaintes au moment de la sélection des centres qui feront l'objet d'une vérification.

Selon les modalités du contrat, le Ministère peut retenir les paiements à verser au fournisseur de services si la qualité du traitement des appels n'est pas à la hauteur – c'est-à-dire si le centre d'appels ne fournit pas aux appelants des renseignements exacts, complets et à jour sur le programme dans 95 % des cas. Pour évaluer la qualité du service, le Ministère doit examiner chaque mois un nombre minimal d'appels. Nous n'avons toutefois relevé aucune preuve documentaire montrant que le Ministère avait examiné le nombre d'appels requis. En l'absence d'une telle supervision, le Ministère ne peut pas évaluer le rendement du fournisseur de façon fiable et retenir des montants sur les paiements lorsque la situation l'exige.

Nous avons aussi constaté qu'entre juillet 2011 et février 2012, près de 160 appels ont été consignés comme non résolus. Le Ministère nous a informés que les plaintes des appelants concernés ont en fait été résolues, mais que les appels n'ont pas été consignés comme tels parce que le personnel du centre d'appels ne connaissait pas le système de gestion des appels.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que le fournisseur de services du secteur privé satisfait à ses obligations contractuelles à l'égard de la prestation du programme Air pur Ontario, le ministère de l'Environnement doit assurer une surveillance adéquate de tous les services, y compris une vérification périodique de l'atteinte des niveaux de service déclarés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec les recommandations du vérificateur général.

Pour surveiller le rendement du fournisseur de services, le Ministère met au point, en collaboration avec le fournisseur de services, une application pour faire le suivi permanent de tous les niveaux de service et imposer les pénalités appropriées. Si les normes de niveau de service ne sont pas respectées, le fournisseur de services devra payer une amende.

Le Ministère a aussi mis en place un processus opérationnel pour s'assurer que tous les appels reçus par le Bureau d'Air pur Ontario sont passés en revue, font l'objet d'un suivi et sont clos.

RECETTES DU PROGRAMME

Perception des frais

Les propriétaires de véhicule léger paient 35 $ pour une analyse initiale et 17,50 $ pour une nouvelle analyse après que les réparations nécessaires ont été faites, alors que les propriétaires de véhicule lourd paient le prix courant pour l'analyse. Le Ministère reçoit 11,67 $ pour chaque véhicule léger et 15 $ pour chaque véhicule lourd, mais seulement si le véhicule fait l'objet d'une attestation de réussite ou de réussite conditionnelle. (Le gouvernement ne touche rien pour les analyses qui débouchent sur un échec ou les analyses subséquentes parce qu'il ne veut pas percevoir plusieurs fois des frais d'analyse pour un même véhicule. Les propriétaires de véhicule doivent toutefois payer les frais d'analyse demandés par le centre d'analyse.)

Au moment de notre vérification, les centres Air pur Ontario remettaient au fournisseur de services la part des recettes des analyses revenant au Ministère; le fournisseur remettait ensuite toutes les recettes perçues au gouvernement provincial. À compter de janvier 2013, les centres remettront directement au gouvernement les recettes des analyses, sans passer par le fournisseur de services.

Pour s'assurer qu'il reçoit toutes les recettes des analyses qui lui reviennent, le Ministère fait chaque mois le rapprochement entre les montants reçus du fournisseur de services et le nombre d'attestations de réussite ou de réussite conditionnelle consignées dans le système informatique du programme.

Toutefois, à cause d'incidents de corruption des données et d'erreurs de communication informatique, il arrive que le système ne contienne pas les résultats de toutes les analyses. Pour déterminer les données manquantes dans le système, le Ministère produit tous les mois un rapport des exceptions qui rapproche les données des attestations d'analyse au titre du programme traitées par ServiceOntario dans le système d'immatriculation du ministère des Transports avec les données figurant dans le système informatique du programme; toutes les analyses manquantes sont validées et ajoutées au système. Il s'agit d'un processus de détection efficace. Nous avons constaté qu'en 2011, il avait permis de détecter environ 340 analyses qui étaient enregistrées dans le système de ServiceOntario mais pas dans le système informatique du programme.

Non-incidence sur les recettes

Les recettes provenant des analyses au titre du programme sont considérées comme des frais d'utilisation et non comme une taxe. Cependant, dans une décision rendue en 1998, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il doit y avoir une relation raisonnable entre les frais d'utilisation et le coût des services dispensés. En d'autres termes, les frais d'utilisation ne doivent pas être supérieurs au coût de la prestation du service pour le gouvernement, sans quoi un tribunal pourrait déterminer que le montant excédentaire des frais constitue en réalité une taxe illégale et est donc remboursable. La politique du ministère des Finances de 2006 sur l'établissement des coûts et des prix stipule que lorsque des frais ou autres coûts sont perçus pour des services offerts au public, les prix doivent être calculés en fonction du coût complet de la prestation des services.

Un des buts du programme est d'atteindre la non-incidence sur les recettes pendant sa durée de vie. À la fin de 2010-2011, la valeur des recettes cumulatives perçues et des dépenses engagées depuis 1999 avait atteint le seuil de rentabilité. Cependant, les recettes dépassent maintenant les dépenses du programme. En décembre 2011, le Ministère a déterminé, d'après un calcul de la valeur actualisée nette, que le programme réaliserait un excédent accumulé de 11 millions de dollars d'ici la fin de l'exercice 2011-2012 et de 50 millions d'ici la fin du contrat avec le fournisseur de services en 2018. Au moment de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il avait reçu des conseils et qu'il examinait les possibilités d'assurer la conformité à la politique sur l'établissement des coûts et des prix de 2006 et à la décision de la Cour suprême du Canada de 1998.

AUTRE QUESTION

Programme de retrait des véhicules

Le Ministère offre des contributions en nature (en faisant la promotion du programme pour le faire connaître du public) à un programme national de mise à la casse des véhicules, selon lequel un propriétaire qui donne un vieux véhicule satisfaisant à certains critères reçoit un reçu pour don de bienfaisance d'au moins 100 $. D'autres administrations offrent des programmes semblables, mais avec des primes plus généreuses. Par exemple, le programme californien de mise à la casse des véhicules offre un minimum de 1 000 $ et jusqu'à 1 500 $ aux salariés à faible revenu pour les véhicules non désirés qui répondent à certains critères d'admissibilité.

Chapitre 3
Section
3.05

Ministère de l'Éducation

Éducation des élèves autochtones

Contexte

Selon les données du dernier recensement canadien (2006), l'Ontario compterait 242 000 résidents autochtones appartenant principalement à trois groupes distincts : les Premières Nations (158 000), les Métis (74 000) et les Inuits (2 000). Les 8 000 Autochtones qui restent s'étaient déclarés comme « autre ». Les peuples autochtones de l'Ontario ont différentes langues, cultures et traditions. Les données du recensement indiquaient également qu'environ 47 000 membres des Premières Nations vivaient dans des réserves en Ontario, qui sont des terres réservées à l'usage et au profit d'une bande ou d'une Première Nation particulière. L'Ontario compte en tout 133 collectivités des Premières Nations, dont chacune a sa propre administration ou conseil tribal. L'éducation prodiguée dans les écoles des réserves relève de la responsabilité des Premières Nations et du gouvernement fédéral, qui est responsable de financer l'éducation des élèves des Premières Nations dans les réserves, que ces derniers fréquentent une école administrée par les Premières Nations ou la province.

Comme le montre la Figure 1, les données du recensement de 2006 (les données fiables les plus récentes sur l'éducation autochtone) révélaient que seulement 62 % des adultes autochtones ont terminé leurs études secondaires, comparativement à 78 % pour l'ensemble de la population, ce qui représente un écart de 16 %. L'écart dans le rendement scolaire est encore plus prononcé — allant jusqu'à 50 % — pour le groupe d'âge des jeunes adultes (de 20 à 24 ans). Seulement 39 % des membres des Premières Nations de cet âge qui vivent dans des réserves ont obtenu un diplôme d'études secondaires. Le problème est d'autant plus important que 46 % des membres des Premières Nations ont moins de 25 ans, comparativement à 32 % pour l'ensemble de la population.

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) administre le système d'éducation élémentaire et secondaire financé par la province et il est généralement responsable de l'élaboration des programmes d'études, de la détermination des conditions de la diplomation des élèves et du financement des conseils scolaires. En 2006, le Ministère a fait de l'éducation autochtone une de ses priorités et a mis l'accent sur la réduction de l'écart entre le rendement scolaire des élèves autochtones et des élèves non autochtones d'ici 2016. Pour relever ce défi, il a diffusé différents documents de politique et financé un nombre d'initiatives visant à améliorer les résultats des élèves autochtones. Depuis 2006, le Ministère a octroyé des fonds de 170 millions de dollars afin d'améliorer le rendement scolaire des

Figure 1 : Écart entre les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires chez les adultes et les jeunes adultes

Source des données : Recensement 2006 du Canada et ministère de l'Éducation

	Tous les adultes (2006)		20 à 24 ans (2006)		Nbre d'élèves inscrits dans les écoles financées par la province (2010-2011)
Groupe de population	% de diplômés	Écart	% de diplômés	Écart	
Tout l'Ontario	**78**	–	**89**	–	–
Premières Nations vivant dans des réserves	44	34	39	50	5 690
Premières Nations hors réserve	64	14	66	23	27 765
Inuits	59	19	66	23	700
Métis	70	8	81	8	18 245
Tous les Autochtones	62	16	66	23	52 400

Remarque : Le pourcentage de diplômés est le pourcentage de titulaires d'un diplôme d'études secondaires dans le groupe de population. L'écart dans les taux de diplomation est égal au pourcentage de diplômés en Ontario moins le pourcentage de diplômés chez les Autochtones.

élèves autochtones et de sensibiliser tous les élèves aux cultures autochtones.

Créé en janvier 2006, le Bureau de l'éducation autochtone (BEA) a pour mandat d'assurer la coordination et le leadership des questions et des initiatives concernant l'éducation des Autochtones. Le BEA travaille en collaboration avec les collectivités et organismes autochtones, les conseils scolaires, d'autres ministères et le gouvernement fédéral. Il compte actuellement 12 employés, y compris 5 agents d'éducation régionaux qui travaillent avec les 72 conseils scolaires de l'Ontario.

Les recherches indiquent que de nombreux élèves autochtones font face à d'importants défis qui nuisent à leur rendement scolaire, comme des taux élevés de pauvreté, des logements insalubres et une mauvaise nutrition. Tout aussi important, beaucoup de ces élèves habitent des régions où ils auront peu de possibilités d'emploi à l'avenir, ce qui souvent constitue un facteur démoralisant et les dissuade de prendre leurs études au sérieux. En 2008, Santé Canada faisait état d'un taux exceptionnellement élevé et croissant de suicide chez les jeunes Autochtones. Le Ministère ne peut régler tous ces problèmes, mais il peut aider les élèves autochtones à surmonter ces obstacles en les encourageant à obtenir de bons résultats à l'école.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère et les conseils scolaires choisis avaient mis en place des procédures adéquates pour :

- concevoir et mettre en oeuvre des initiatives visant à améliorer le rendement des élèves autochtones, mesurer l'efficacité de ces initiatives et en faire rapport;
- s'assurer que les paiements de transfert destinés aux initiatives d'éducation autochtone sont dépensés aux fins prévues et affectés en fonction des besoins des élèves.

La haute direction a examiné et accepté nos objectifs de vérification et les critères de vérification connexes.

Notre travail de vérification a été mené à l'administration centrale du Ministère, principalement au BEA. Nous avons aussi effectué des travaux de vérification auprès de conseils scolaires choisis et d'un échantillon d'écoles élémentaires et secondaires administrées par ces conseils. Nous avons visité trois conseils scolaires : l'Algoma District School Board (Sault Ste. Marie), le Kawartha Pine Ridge District School Board (Peterborough) et le Lakehead District School Board (Thunder Bay).

Dans notre vérification, nous avons examiné et analysé des dossiers, des directives administratives, des politiques et des procédures du Ministère et avons interrogé des membres de son personnel. Nous avons également rencontré des employés des conseils scolaires, dont des agents de supervision, des directeurs et des membres du personnel enseignant. Nous avons étudié les pratiques d'éducation autochtone en vigueur dans d'autres administrations et sondé les opinions de gestionnaires de l'éducation des Premières Nations, d'aînés des Premières Nations et des organismes Chiefs of Ontario et Métis Nation of Ontario. Notre vérification incluait également un examen des activités de la Direction des services de vérification interne du Ministère touchant l'éducation autochtone. Nous avons passé en revue les rapports récents de la Direction, et nous avons tenu compte de ses travaux et de toute question qui nous est apparue pertinente dans la planification de notre vérification.

Résumé

En 2006, le Ministère a fait de l'éducation autochtone une de ses priorités et mis l'accent sur les deux principaux défis à relever d'ici 2016 : améliorer sensiblement le rendement des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits et réduire l'écart important dans le rendement des élèves autochtones et des élèves non autochtones. Le Ministère voulait aussi amener tous les élèves à apprécier les cultures autochtones. Pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs, le Ministère a conçu un cadre de politique global afin d'identifier les élèves autochtones en Ontario, de guider l'élaboration de programmes de soutien appropriés, d'évaluer périodiquement le rendement scolaire et de rendre compte des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du cadre. Le Ministère doit toutefois assurer une surveillance plus active de la mise en oeuvre du cadre afin de démontrer les progrès réalisés depuis 2006, s'il en est, dans l'amélioration du rendement des élèves autochtones et la réduction de l'écart avec les autres élèves de l'Ontario.

En ce qui concerne l'éducation autochtone en Ontario, nous avons notamment observé ce qui suit :

- En 2007, le Ministère a publié le *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (le Cadre), qui définit dix mesures des résultats visant à évaluer le succès des efforts déployés par le Ministère, les conseils scolaires et les écoles pour améliorer le rendement scolaire des élèves autochtones. Le Ministère a déclaré des progrès dans plusieurs de ces mesures mais, cinq ans après la diffusion du Cadre, il n'a encore quantifié aucun des dix indicateurs de rendement pour permettre une mesure objective des progrès réalisés, ni exigé de chaque conseil scolaire qu'il évalue les résultats obtenus et en rende compte. Aucun des trois conseils que nous avons visités n'avait fait d'évaluation de ce genre.
- Comme le Ministère n'avait pas de mécanisme exact et fiable pour identifier les élèves autochtones dans le système scolaire de l'Ontario, en 2007, il a diffusé *Les chemins de la réussite pour les élèves des Premières Nations, Métis et Inuits (Les chemins de la réussite)*. Ce guide de politique aide les conseils scolaires à élaborer des politiques pour l'auto-identification des élèves autochtones comme membres des Premières Nations, Métis ou Inuits. Au moment de notre vérification, moins de la moitié du nombre estimatif d'élèves autochtones de l'Ontario s'étaient déclarés comme tels. Une mise en oeuvre accélérée de la stratégie d'auto-identification permettrait au Ministère et aux conseils de mieux cibler le financement et d'établir périodiquement des points de référence pour les progrès scolaires des élèves autochtones.
- Cinq ans après avoir annoncé son intention de réduire substantiellement l'écart de rendement entre les élèves autochtones et

les élèves non autochtones, le Ministère n'a pas encore établi de données de base ni même de point de départ à partir desquels mesurer l'écart. Nous avons donc demandé au Ministère de nous fournir les données les plus récentes sur les élèves, y compris le cumul des crédits à la fin de la 10e année pour les élèves s'étant déclarés Autochtones. Le cumul des crédits en vue de la diplomation est un des principaux indicateurs de succès des élèves du secondaire. Nous avons remarqué que seulement 45 % des élèves de 10e année s'étant déclarés Autochtones étaient en voie d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, comparativement à 74 % pour l'ensemble des élèves de 10e année. Ces chiffres remettent en question la capacité du Ministère d'atteindre son objectif de réduire sensiblement l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones d'ici 2016.

- Un organisme autochtone engagé par le Ministère en 2009 a conclu que tout changement systémique devait passer par une mise en oeuvre cohérente du Cadre, mais nous avons constaté que les modalités d'application étaient laissées en grande partie à la discrétion de chaque conseil. Les trois conseils visités n'accordaient pas tous la même importance à la mise en oeuvre du Cadre. Par exemple, un conseil avait réussi à appliquer la politique, car presque tous ses élèves autochtones s'étaient déclarés comme tels. Ce conseil utilisait les données sur le rendement des élèves pour repérer les défis propres à sa population autochtone et il adoptait des stratégies conçues pour relever ces défis.
- Même si de nombreux élèves des Premières Nations commencent leurs études dans des écoles des réserves financées par le gouvernement fédéral, beaucoup d'entre eux finissent par être transférés au système provincial. Étant donné le financement limité accordé pour chaque élève, les écoles des réserves ne sont généralement pas en mesure d'offrir la même qualité d'éducation que les écoles financées par la province. Des études donnent à penser que ces élèves pourraient accuser plusieurs années de retard au moment de leur transfert au système public. Le Ministère ne tient pas de statistique à ce sujet, mais notre analyse des données de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) indique que seulement la moitié des élèves des réserves qui fréquentent des écoles financées par la province ont réussi le Test provincial de compétences linguistiques (TPCL) de 10e année en 2010-2011, par rapport à la moyenne provinciale de 83 %.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Un trop grand nombre d'élèves autochtones n'obtiennent pas les bons résultats scolaires que nous visons pour tous les élèves. Réduire l'écart en matière d'éducation entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones est une des grandes priorités du gouvernement de l'Ontario. Nous sommes heureux de voir que le vérificateur général partage notre engagement à améliorer le rendement scolaire des élèves autochtones.

Le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires, qui travaillent en collaboration avec les collectivités des Premières Nations, métisses et inuites, conviennent que d'importants progrès ont été réalisés, et que des conditions porteuses de succès ont été mises en place grâce à une collaboration progressive et à des soutiens ponctuels. Certains conseils scolaires ont fait des progrès dans la mise en oeuvre de soutiens aux élèves autochtones, et des données récentes révèlent des cas particuliers où l'écart de rendement a été réduit. Le Ministère adhère à l'esprit des recommandations du vérificateur général et il continuera d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies ciblées afin d'améliorer le rendement des élèves autochtones en conformité avec le contexte, la philosophie et l'approche

préconisés dans le *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières nations, des Métis et des Inuits*.

Le Cadre du Ministère se fonde sur *La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones* de 2005, qui définit un nouveau cheminement vers des relations constructives, fondées sur la coopération, avec les personnes autochtones de l'Ontario afin de nouer des partenariats productifs, de collaborer à des initiatives clés et de réaliser de véritables progrès vers l'atteinte des objectifs communs.

Le Ministère, en collaboration avec ses partenaires, a jeté les bases nécessaires pour assurer le succès de sa stratégie globale pour la réussite des élèves : renforcer les relations et la capacité au sein du secteur; concevoir et développer des mécanismes de collecte des données; analyser et mettre en oeuvre des stratégies fondées sur des données probantes afin d'aider les élèves à améliorer leur rendement.

Lorsqu'on examine les stratégies et les rapports fondés sur des preuves, il est important de comprendre la façon dont les Autochtones perçoivent le système scolaire et de prendre en considération la méfiance intergénérationnelle découlant de l'expérience des écoles résidentielles. L'Ontario respecte les droits ancestraux et issus de traités protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. C'est pourquoi la collecte de données sur les élèves autochtones doit rester volontaire et confidentielle.

Dans l'avenir, le Ministère suivra une voie éclairée par les succès obtenus, en partenariat avec les collectivités, les conseils scolaires, le gouvernement fédéral et ses partenaires autochtones, afin d'offrir un soutien aux élèves des Premières Nations, métis et inuits de toute la province.

Constatations détaillées de la vérification

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE, PLANS DE MISE EN OEUVRE ET MESURES DES RÉSULTATS

Objectifs de la politique et planification

En juin 2005, le gouvernement de l'Ontario a publié le document *Nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones*, lequel prévoyait un nombre d'initiatives visant à réaliser des progrès réels par rapport à des objectifs communs au gouvernement et aux peuples autochtones. Conformément à cette approche, le Ministère a fait de l'éducation autochtone une de ses priorités et mis l'accent sur les deux principaux défis à relever d'ici 2016 : améliorer le rendement des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits, et réduire l'écart entre les élèves autochtone et les élèves non autochtones en matière de littératie et de numératie, de persévérance scolaire, de taux d'obtention du diplôme d'études secondaires et de poursuite des études postsecondaire.

En 2007, le Ministère a publié le *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (le Cadre), qu'il considère comme le document de base pour la prestation d'une éducation de qualité aux élèves autochtones qui fréquentent des écoles élémentaires et secondaires financées par la province. La Figure 2 montre les 3 objectifs et 10 mesures des résultats que le Ministère compte utiliser pour mesurer le succès, comme il est expliqué dans le Cadre.

Le Cadre reconnaissait que, pour être réellement efficace, le Ministère devait élaborer un plan de mise en oeuvre pour guider ses activités et aider les conseils scolaires à atteindre les trois grands objectifs du Cadre. Malgré une certaine planification préliminaire, cinq ans après la publication du Cadre, le Ministère n'a pas encore élaboré de plan officiel de mise en oeuvre. À notre avis, ce plan devrait cerner

Figure 2 : Objectifs et mesures des résultats du *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits*

Source des données : Ministère de l'Éducation

Objectif	Mesure des résultats
Niveau de rendement élevé des élèves	1. Amélioration notable du pourcentage des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits rencontrant les normes provinciales lors des évaluations en lecture, en écriture et en mathématiques effectuées à l'échelle de la province
	2. Augmentation notable du personnel, enseignant et non enseignant, des Premières Nations, Métis et Inuits dans les conseils scolaires de l'Ontario
Réduction des écarts de rendement des élèves	3. Hausse substantielle du taux de diplomation des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits
	4. Amélioration substantielle du rendement des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits
	5. Amélioration substantielle de l'estime de soi des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits
	6. Collaboration accrue entre les administrations scolaires des Premières Nations et les conseils scolaires pour veiller à ce que les élèves des Premières Nations dans les collectivités des Premières Nations reçoivent la préparation nécessaire pour réussir dans leur transition aux écoles financées par la province
	7. Satisfaction accrue des éducateurs des écoles financées par la province quant aux activités de perfectionnement professionnel et aux ressources ciblées conçues pour les aider à mieux servir les élèves des Premières Nations, Métis et Inuits
Niveau de confiance élevé du public	8. Participation accrue des parents des Premières Nations, Métis et Inuits à l'éducation de leurs enfants
	9. Augmentation des occasions de partage des connaissances, de collaboration et de règlement des problèmes entre les collectivités autochtones, les gouvernements et les administrations scolaires des Premières Nations, les écoles, les conseils scolaires et le ministère de l'Éducation
	10. Intégration de possibilités pédagogiques en vue d'améliorer substantiellement la connaissance des élèves et des éducateurs de l'Ontario au sujet de la richesse de la culture et de l'histoire des Premières Nations, des Métis et des Inuits

les principaux obstacles auxquels font face les élèves autochtones et souligner les mesures à prendre pour surmonter ces obstacles. C'est exactement le processus que le Ministère avait suivi, comme nous l'avons constaté lors de récentes vérifications, pour les programmes de sécurité dans les écoles et les initiatives pour le succès des élèves, qui ont tous connu un certain succès. Pour ces programmes, le Ministère avait formulé une stratégie, conçu un plan détaillé et mesuré les résultats obtenus pour s'assurer que des progrès étaient accomplis. Par contre, il ne pouvait pas montrer comment il assurait la mise en oeuvre systématique du Cadre. Le Ministère a plutôt souligné que la plupart de ses activités pouvaient être liées à au moins une des dix mesures des résultats. Ces mesures ont toutefois été élaborées pour évaluer le succès de la stratégie en matière d'éducation autochtone et ne sont pas assez détaillées pour guider les activités du Ministère ou des conseils scolaires.

Selon le Cadre, l'éducation autochtone doit être intégrée au processus de planification des conseils scolaires de l'Ontario, lesquels doivent être guidés par le Plan d'amélioration des conseils scolaires pour le rendement des élèves, un document qui aide le personnel enseignant, les directeurs et le personnel des conseils scolaires à planifier et mettre en oeuvre des stratégies visant à améliorer le rendement des élèves. Le Ministère a reconnu que, malgré l'inclusion d'un volet éducation autochtone dans les plans d'amélioration de 40 des 72 conseils scolaires de l'Ontario, il n'avait pas mis en place de processus officiel pour examiner les plans de ces conseils ou des autres. Le Ministère ne pouvait pas nous fournir de document démontrant qu'il avait examiné les plans des conseils ou évalué la mesure

dans laquelle le Cadre avait été mis en oeuvre par chaque conseil.

Pour évaluer le processus de planification de l'éducation autochtone au niveau des conseils scolaires, nous avons examiné les plans d'amélioration des trois dernières années dans les trois conseils visités. Nous avons constaté qu'un des conseils ne faisait aucunement référence à l'éducation autochtone, tandis qu'un autre dressait la liste des activités et événements culturels autochtones qu'il prévoyait pour l'année en cours. Le troisième établissait des objectifs axés sur le rendement des élèves autochtones, l'un de ces objectifs étant d'accroître de 10 % le nombre d'élèves autochtones qui réussissent le TPCL. Cependant, aucun de ces conseils ne mentionnait expressément le Cadre ou l'une des dix mesures des résultats dans ses plans d'amélioration.

Un organisme autochtone engagé par le Ministère en 2009 pour obtenir une rétroaction sur la mise en oeuvre du Cadre soulignait que tout changement systémique devait passer par une mise en oeuvre cohérente du Cadre, mais que les modalités d'application semblaient dépendre du responsable des initiatives d'éducation autochtone au conseil scolaire. De même, après notre visite des trois conseils, nous avons conclu que le Ministère devait renforcer ses efforts de coordination et d'orientation.

Mesure des résultats et rapports

En 2007, le Ministère s'est engagé à présenter des rapports publics trisannuels sur la mise en oeuvre du Cadre selon les dix mesures des résultats. Son premier rapport d'étape *De solides bases pour l'avenir*, publié à l'automne 2009, faisait le point sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Cadre depuis 2007. Cependant, ce rapport, dont une grande partie était de nature très générale, ne quantifiait aucune des dix mesures des résultats et ne définissait aucun objectif précis à utiliser pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux mesures.

Pour ce premier rapport d'étape, le Ministère a engagé deux organismes autochtones pour qu'ils sollicitent une rétroaction communautaire concernant le Cadre, et il a travaillé avec une équipe de recherche indépendante afin d'obtenir la rétroaction des élèves, des parents et des conseils scolaires. Le Ministère a également réalisé des sondages auprès de tous les conseils scolaires.

Nous avons examiné les rapports de l'équipe de recherche indépendante et des deux organismes auxquels le Ministère avait fait appel pour appuyer son rapport d'étape. Nous avons remarqué que seulement 111 des 1 200 élèves interrogés s'étaient déclarés autochtones. En outre, près de la moitié des élèves interrogés venaient de la région d'Ottawa et 90 %, des conseils scolaires catholiques, qui représentent seulement 30 % de la population étudiante des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario. L'équipe de recherche a souligné que ces réalités, conjuguées à d'autres préoccupations en matière d'échantillonnage, limitaient la fiabilité des données recueillies. De toute évidence, un échantillon non représentatif ou inadéquat compromettrait l'intégrité de toute conclusion ou déduction connexe du rapport d'étape.

Un deuxième rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Cadre devait être publié à l'automne 2012. En mai 2012 cependant, le Ministère n'a pu nous fournir de version provisoire du rapport et a déclaré que le rapport avait été reporté au début de 2013.

Dans les conseils scolaires, nous avons remarqué que deux des conseils visités avaient récemment commencé à évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Cadre. C'était la première évaluation entreprise par ces deux conseils depuis la publication du Cadre en 2007. En octobre 2011, un de ces conseils a rédigé un document indiquant ce qu'il avait déjà fait et ce qu'il prévoyait de faire pour mettre en oeuvre chacune des dix mesures des résultats. En mars 2012, l'autre conseil a été prié par le Ministère d'effectuer une autoévaluation afin de déterminer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des dix mesures des résultats. Nous avons

remarqué que ce processus n'était pas uniforme entre les régions et, en général, chaque conseil déterminait lui-même dans quelle mesure il allait appliquer des stratégies précises de mise en oeuvre du Cadre et évaluer le succès de ces stratégies.

Les 3 objectifs et 10 mesures des résultats du Cadre ont été définis afin de permettre au Ministère et aux conseils scolaires d'évaluer les progrès réalisés dans l'amélioration du rendement des élèves autochtones et la réduction de l'écart entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones. Dans l'ensemble, nous avons constaté que, cinq ans après la publication du Cadre, ni le Ministère ni les conseils visités n'avaient mesuré les progrès accomplis par rapport aux objectifs de rendement du Cadre ni établi d'objectifs mesurables pour évaluer ces progrès. Il y a donc peu d'information à l'échelle de la province pour indiquer les progrès réalisés, le cas échéant, dans l'amélioration du rendement des élèves autochtones et la réduction de l'écart avec les autres élèves de l'Ontario.

RECOMMANDATION 1

Pour aider les élèves autochtones à réussir à l'école et réduire les écarts de rendement exposés dans le *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (le Cadre), le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les conseils scolaires doivent :

- élaborer des plans de mise en oeuvre précis pour recenser les principaux obstacles auxquels font face les élèves autochtones et pour les surmonter, et examiner périodiquement ces plans et les mettre à jour afin d'évaluer les progrès accomplis;
- intégrer à ces plans les mesures des résultats et objectifs précis définis dans le Cadre, mesurer objectivement les résultats globaux afin de déterminer si des progrès ont été réalisés dans l'amélioration des résultats des élèves autochtones et en faire rapport.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que des plans de mise en oeuvre sont nécessaires afin d'appuyer les initiatives à l'avenir pour réduire l'écart de rendement. Les initiatives visant à améliorer le rendement des élèves autochtones doivent être holistiques et tirer parti des stratégies fondées sur des preuves qui ont été élaborées à cette fin.

Le Ministère :

- publiera un rapport d'étape préliminaire ainsi qu'un plan de mise en oeuvre provisoire à l'automne 2012 afin d'amener les partenaires clés à participer aux stratégies visant à réaliser des progrès par rapport aux mesures des résultats du Cadre, de façon à réduire l'écart de rendement entre les élèves des Premières Nations, Métis et Inuits et les autres élèves;
- publiera le deuxième rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Cadre au printemps 2013. Le rapport inclura un plan de mise en oeuvre s'étendant jusqu'en 2016;
- harmonisera le plan de mise en oeuvre avec les autres engagements et investissements clés du gouvernement conçus pour offrir des soutiens ciblés aux jeunes Autochtones, comme la Stratégie ontarienne de santé mentale et de lutte contre les dépendances.

RÉPONSE DES CONSEILS

Les trois conseils ont accepté cette recommandation. L'un d'eux a précisé qu'il établissait des plans, des objectifs et des mesures des résultats et que ce processus l'aidait à mesurer l'apprentissage des élèves au fil du temps, et que les efforts en ce sens avaient permis d'améliorer le rendement des élèves autochtones, particulièrement en lecture et écriture au niveau primaire. Le conseil a noté qu'il continuerait d'apporter d'autres améliorations, notamment en mathématiques au cycle moyen. Les plans du deuxième

conseil incluaient des stratégies visant à réduire l'écart de rendement et à offrir des soutiens précis aux élèves autochtones. Ce conseil a déclaré qu'il avait communiqué les résultats des élèves à l'interne avec le personnel et avec chaque bande, et qu'à compter de 2012, les données globales seraient publiées dans le rapport annuel de la direction. Le troisième conseil a souligné que le nombre d'élèves qui s'étaient déclarés Autochtones était très faible pour certaines années scolaires et que la fiabilité des données recueillies auprès d'un si petit groupe pourrait être mise en doute. Il a néanmoins ajouté que ces données pouvaient aider les élèves en focalisant les interventions par étapes et l'enseignement différencié. Ce conseil a également fait remarquer que la planification annuelle lui permettait de valider l'apprentissage systémique et qu'à l'avenir, il alignerait davantage la planification sur l'apprentissage des élèves et les besoins du personnel enseignant.

AUTO-IDENTIFICATION VOLONTAIRE ET CONFIDENTIELLE

Auto-identification des élèves

Traditionnellement, un des problèmes associés aux soutiens en éducation axés sur les élèves autochtones était l'incapacité du Ministère et des conseils scolaires à identifier ces élèves dans le système scolaire de l'Ontario. Il était donc impossible de rassembler les données requises pour élaborer des programmes, rendre compte des résultats obtenus ou cerner les points à améliorer. Par conséquent, en avril 2007, le Ministère a publié *Les chemins de la réussite pour les élèves des Premières Nations, Métis et Inuits (Les chemins de la réussite)* afin de guider les conseils scolaires dans l'élaboration de politiques pour une auto-identification volontaire et confidentielle des élèves autochtones, qui permettrait aux élèves de se déclarer officiellement comme membres des Premières Nations, Métis ou Inuits. Les conseils n'étaient pas tenus d'appliquer une politique d'auto-identification, mais le Ministère les encourageait à en élaborer une.

Le Ministère n'avait pas mis en place de processus officiel pour surveiller l'application des politiques d'auto-identification dans les conseils scolaires. En mai 2012, malgré l'adoption d'une politique d'auto-identification par 68 des 72 conseils scolaires de l'Ontario, moins de la moitié du nombre estimatif d'élèves autochtones (23 000 sur 52 400) s'étaient déclarés comme tels. Le Ministère a affirmé que la mise en oeuvre récente d'une politique dans de nombreux conseils était une des principales raisons pour lesquelles seulement 44 % du nombre estimatif d'élèves autochtones s'étaient déclarés.

Nous avons examiné les données relatives à l'auto-identification recueillies par les 72 conseils scolaires et constaté que 18 conseils n'avaient pas vu de hausse notable du pourcentage d'élèves se déclarant Autochtones au cours des trois dernières années. De plus, 30 autres conseils avaient identifié moins de 20 % du nombre estimatif d'élèves autochtones inscrits. Par contraste, dans 16 autres conseils scolaires, le nombre estimatif d'élèves autochtones était pratiquement égal au nombre d'élèves se déclarant comme tels, ce qui confirmait la possibilité pour les conseils de mettre en oeuvre avec succès une politique encourageant leurs élèves autochtones à se déclarer volontairement.

Dans deux des trois conseils scolaires visités, la presque totalité du nombre estimatif d'élèves autochtones s'étaient déclarés. Au cours de la première année de la mise en oeuvre de la politique, un de ces conseils avait identifié 150 % du nombre d'élèves autochtones estimé par le Ministère. Il attribuait cette réalisation au succès de sa campagne de sensibilisation précédant la mise en oeuvre. Ce conseil a reçu seulement deux plaintes mineures de parents concernant l'auto-identification des élèves et il les a réglées à la satisfaction des intéressés. Dans le troisième conseil visité, seulement environ 50 % du nombre estimatif d'élèves autochtones s'étaient déclarés. Ce conseil a déclaré qu'il

ne savait pas à combien le Ministère avait estimé le nombre d'élèves autochtones dans ses écoles, car le Ministère ne lui avait pas communiqué cette information. Nous croyons que cette information pourrait aider les conseils à évaluer les progrès réalisés dans l'identification de leurs élèves autochtones.

En juillet 2011, le Ministère a réalisé un sondage auprès des conseils scolaires afin d'évaluer les progrès accomplis à ce jour dans la mise en oeuvre de la politique d'auto-identification. Plus de 66 conseils ont répondu au sondage, et beaucoup d'entre eux ont formulé des recommandations qui, à leur avis, aideraient à accroître le succès de cette politique. Les conseils croyaient que le Ministère devrait jouer un plus grand rôle dans le processus, par exemple en lançant une campagne de sensibilisation publique, en communiquant directement avec les collectivités autochtones et en préparant des documents standards à l'intention des conseils. À l'heure actuelle, chaque conseil rédige ses propres documents, comme des brochures expliquant la politique aux parents. Certains conseils ont du mal à rédiger ce genre de documents, car ils doivent s'assurer que l'information est exacte et adaptée sur le plan culturel. Les conseils recommandaient également au Ministère de soutenir davantage la mise en commun des pratiques exemplaires à l'échelle de la province. Un des conseils scolaires visités a mentionné qu'il était difficile pour les conseils d'élaborer des stratégies et approches efficaces pour mettre en oeuvre la politique d'auto-identification, même après s'être consultés entre eux à ce sujet.

Auto-identification du personnel enseignant et autre

Le Cadre souligne également la nécessité d'accroître sensiblement le nombre de membres autochtones du personnel enseignant et autre. Ces personnes peuvent servir de mentors et de modèles, faire connaître leur culture autochtone et aider à créer un environnement où les élèves autochtones peuvent donner un rendement de niveau élevé. En 2008, le Ministère a rencontré l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario afin d'élaborer un processus d'auto-identification pour le personnel d'ascendance autochtone. En 2009, l'Ordre a dit au Ministère que les enseignants devaient comprendre à quelles fins les données d'auto-identification seraient utilisées ainsi que les mesures prises pour répondre aux préoccupations possibles. Il a ajouté que la mise en oeuvre d'une stratégie d'auto-identification pour le personnel enseignant pourrait prendre de nombreuses années et qu'il fallait élaborer des plans de mise en oeuvre à court et à long terme.

Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas encore élaboré de plan afin d'encourager les conseils scolaires à appliquer une politique d'auto-identification pour le personnel autochtone. De plus, au moment de notre vérification, il n'avait pas officiellement recueilli d'information sur le nombre de conseils qui avait mis en oeuvre une politique d'auto-identification pour le personnel autochtone ni sur le nombre d'employés qui s'étaient identifiés comme Autochtones.

Un des conseils scolaires visités a mis en oeuvre une politique d'auto-identification volontaire pour son personnel autochtone en 2008. Il a connu du succès, car beaucoup des employés s'étant déclarés comme Autochtones sont devenus des personnes-ressources vers qui les élèves autochtones peuvent se tourner. Nous avons remarqué que les conseillers d'un autre conseil scolaire visité récemment avaient adopté une motion pour l'élaboration d'une politique semblable. Après nos discussions avec ce conseil, il a dit qu'il souhaitait contacter le premier conseil afin d'obtenir une copie de sa politique d'auto-identification du personnel qui pourrait l'aider à élaborer sa propre politique.

RECOMMANDATION 2

Afin d'obtenir les données démographiques nécessaires pour mieux élaborer des programmes de soutien spécialisés, rendre compte des résultats et cerner les possibilités d'améliorer le rendement des élèves autochtones, le ministère de l'Éducation doit :

- mettre au point des outils de communication normalisés et diffuser des pratiques exemplaires afin d'aider les conseils à mettre en oeuvre un processus efficace d'auto-identification des élèves;
- élaborer un guide pour l'élaboration d'une politique d'auto-identification des membres autochtones du personnel enseignant et autre et veiller à ce que cette politique soit mise en oeuvre de façon efficace.

Le Ministère et les conseils scolaires doivent exercer une surveillance efficace pour que la politique d'auto-identification des élèves soit mise en oeuvre avec succès dans les écoles de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité d'appuyer les efforts d'auto-identification et félicite les conseils des progrès notables réalisés jusqu'ici dans l'établissement de relations de confiance avec les familles autochtones qui choisissent de participer à l'initiative. Il faut concevoir une approche à plusieurs volets qui engage davantage les conseils et leurs partenaires autochtones.

Le Ministère entend :

- mettre en oeuvre une stratégie de communication qui aidera tous les conseils à renforcer la mise en oeuvre de leur politique d'auto-identification des élèves autochtones d'ici le printemps 2013;
- aider chacun des conseils à élaborer des stratégies adaptées à ses propres besoins en vue de la mise en oeuvre continue des politiques d'auto-identification volontaire des Autochtones tout au long de l'année scolaire 2012–2013;
- continuer de travailler avec les partenaires en éducation, y compris ceux qui représentent le personnel enseignant et autre, afin de discuter de la possibilité de préparer des lignes directrices en vue de l'élaboration d'une politique d'auto-identification volontaire pour le personnel d'ici la fin de l'année scolaire 2013.

RÉPONSE DES CONSEILS

Les trois conseils appuyaient la recommandation et l'un d'eux a souligné qu'il serait très utile de mettre en commun les pratiques exemplaires pour l'application de la politique d'auto-identification volontaire, particulièrement en ce qui concerne une utilisation appropriée et efficace des données. Ce conseil a ajouté que la majorité de ses élèves admissibles s'étaient déclarés volontairement, et ce nombre continuait de croître en phase avec l'évolution démographique de la collectivité. Le deuxième conseil a déclaré qu'il favorisait l'élaboration d'outils de communication exemplaires à l'appui des processus d'auto-identification actuels. Le troisième conseil a affirmé que sa politique d'auto-identification était en place depuis 2007 et que près de 100 % de ses élèves autochtones s'étaient déclarés comme tels. Il a noté que la mise en oeuvre de sa politique d'auto-identification du personnel avait donné de bons résultats et qu'il était disposé à mettre ses documents de communication à la disposition des autres conseils.

COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES

Le Cadre spécifiait que, pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs d'amélioration du rendement scolaire et de réduction de l'écart entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones d'ici 2016, il est important de disposer de données fiables et valides. De plus, des données précises sur les élèves autochtones sont nécessaires pour appuyer la mesure des résultats et la production des rapports. Pour évaluer les progrès, le Cadre prévoyait les trois mesures des résultats suivantes

qui évaluent directement le rendement des élèves autochtones et nécessitent des données précises sur ces élèves :

- l'augmentation notable du pourcentage des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits répondant aux normes provinciales dans les évaluations en lecture, en écriture et en mathématiques effectuées à l'échelle de la province;
- la hausse importante du taux de diplomation des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits;
- l'amélioration substantielle du rendement des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits.

Le Ministère recueille l'information auprès des écoles et des conseils scolaires au moyen d'un système Web sécurisé appelé Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn). Il obtient également des données de sources tierces comme Statistique Canada et l'OQRE, l'organisme gouvernemental de l'Ontario qui fait passer les tests standardisés aux élèves des écoles élémentaires et secondaires. Une fois recueillies, les données passent par différents processus d'assurance de la qualité, les renseignements personnels en sont retirés, et les renseignements stockés sont la source autorisée de données en matière d'éducation. Notre évaluation montrait que le SISOn est relativement à jour, car les données sont soumises, vérifiées et finalisées trois fois par an. À l'heure actuelle cependant, le Ministère n'utilise pas ces données pour produire des rapports normalisés périodiques et évaluer les progrès dans l'atteinte des objectifs du Cadre.

Cinq ans après s'être donné pour objectif de réduire l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones, le Ministère n'a pas encore déterminé la taille de l'écart. De plus, il n'a pas établi de données de référence ni même de point de départ à partir desquels mesurer l'écart. Il n'a pas décidé quand il commencerait à mesurer le rendement des élèves autochtones et à en faire rapport, ni défini les termes tels que « notable », « significatif » et « substantiel » employés dans ses mesures des résultats (par exemple, « amélioration substantielle de l'estime de soi des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits »). Enfin, le Ministère n'a pas établi de cibles précises liées aux mesures des résultats, comme le Cadre l'exigeait.

Le Ministère a déclaré qu'il n'avait pas commencé à évaluer l'écart parce qu'à son avis, les 44 % d'élèves s'étant déclarés Autochtones ne sont pas suffisamment représentatifs pour que l'on puisse comparer leurs résultats à ceux des élèves non autochtones. Cependant, il n'a pas encore déterminé le nombre suffisant d'élèves s'étant déclarés Autochtones pour commencer à mesurer les résultats et à en rendre compte.

Le Ministère n'a pas non plus analysé les données sur le rendement des élèves autochtones dans l'ensemble de la province, à l'exception d'une analyse préliminaire en 2011, qui était axée sur six conseils scolaires. Nous avons donc demandé au Ministère de nous fournir des données, dont les résultats de l'OQRE ainsi que le nombre de crédits accumulés en 9e et 10e année pour tous les élèves s'étant déclarés Autochtones dans le système scolaire provincial. Le nombre de crédits accumulés en vue de la diplomation est un des principaux indicateurs du succès des élèves au secondaire. En nous fondant sur ces deux sources de données pour analyser le rendement des élèves, nous avons noté qu'en 2011, il subsistait un important écart de rendement entre les élèves s'étant déclarés Autochtones et les autres élèves. Nous avons également remarqué que cet écart avait tendance à s'élargir à mesure de la progression des élèves autochtones dans le système d'éducation, comme le montre la Figure 3.

Le Ministère communique chaque année le taux de diplomation de tous les élèves, sans toutefois établir de taux distinct pour les élèves autochtones. Il nous a informés qu'il commencerait à rendre compte du taux de diplomation des élèves autochtones après l'année scolaire 2013-2014. D'après les données du recensement 2006, les plus récentes disponibles, le pourcentage d'adultes âgés de 20 à 24 ans qui avaient obtenu leur diplôme d'études secondaires était de 65,5 % chez les Autochtones, comparativement à 88,4 % chez les

Figure 3 : Comparaison des données sur le rendement des élèves, 2010-2011 (%)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Mesure	Tous les élèves	Élèves s'étant déclarés Autochtones	Écart dans le rendement des élèves autochtones
Test de l'OQRE – 3e année : norme provinciale atteinte*	69	52	17
Test de l'OQRE – 6e année : norme provinciale atteinte*	68	49	19
9e année : 8 crédits accumulés ou plus	83	63	20
10e année : 16 crédits accumulés ou plus	74	45	29

*moyenne globale du pourcentage d'élèves qui ont atteint la norme provinciale en lecture, écriture et mathématiques

non-Autochtones, ce qui représente un écart de 23 % (voir la Figure 1). Notre analyse des données de 2011 sur les crédits accumulés indique que seulement 45 % des élèves de 10e année s'étant déclarés Autochtones étaient en voie d'obtenir leur diplôme d'études secondaires, comparativement à 74 % pour tous les autres élèves, ce qui correspond à un écart de 29 %. Quoique non concluantes, ces statistiques indiquent certainement que le Ministère devra relever d'importants défis pour atteindre l'objectif déclaré en 2005, soit réduire l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones d'ici 2016.

Un des conseils visités analysait périodiquement les indicateurs tels que les taux de réussite en 9e année et le nombre de crédits accumulés en 9e et 10e année. Ces analyses lui ont permis de déterminer que les élèves autochtones avaient de la difficulté à réussir les épreuves d'éducation physique en 9e année. Le conseil a donc introduit des jeux et activités adaptés sur le plan culturel. Cet exemple montre que l'analyse de données fiables peut permettre de découvrir des obstacles auparavant insoupçonnés. Nous avons également noté que ce conseil établissait des cibles mesurables propres au rendement des élèves autochtones. Par exemple, en 2011-2012, le conseil s'est donné pour objectif de faire passer de 26 à 40 % le pourcentage d'élèves s'étant déclarés Autochtones qui ont accumulé 12 crédits ou plus à la fin du premier semestre de la 10e année.

Nous avons également examiné les modalités de collecte et d'analyse des données dans d'autres conseils scolaires de l'Ontario et remarqué qu'un des grands conseils avait constaté que 80 % de ses élèves autochtones ne satisfaisaient pas aux normes provinciales de l'OQRE en lecture, écriture ou mathématiques de 6e année et que les élèves autochtones en général couraient un risque élevé d'échec scolaire. Ce conseil disait utiliser cette information pour évaluer les écarts de rendement des élèves et mieux cibler ses programmes de soutien.

Notre examen des rapports publics sur les résultats des élèves autochtones ailleurs au Canada révélait que les deux provinces comptant le plus de résidents autochtones après l'Ontario présentaient des rapports annuels sur le rendement des élèves autochtones. En Colombie-Britannique, le ministère de l'Éducation publie un rapport annuel sur le rendement des élèves autochtones au niveau de la province et des districts scolaires. Le ministère de l'Éducation de l'Alberta intègre les mesures des résultats scolaires des élèves autochtones à son rapport annuel. Ces mesures comprennent des indicateurs semblables à ceux énoncés dans le Cadre, comme les résultats obtenus aux tests provinciaux normalisés et les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires.

RECOMMANDATION 3

Pour évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des mesures des résultats définis dans le *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (le Cadre), le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent :

- établir des données de référence pour les objectifs et les mesures des résultats définis dans le Cadre ainsi que des objectifs réalistes et mesurables;
- examiner périodiquement les progrès accomplis dans la réduction de l'écart de rendement entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones pour que des stratégies additionnelles ou parallèles puissent être mises en oeuvre au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est essentiel de mesurer et de suivre les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des mesures des résultats définis dans le Cadre. Son approche tient compte des leçons dégagées dans son programme réussi d'amélioration du rendement des élèves.

Le Ministère dispose maintenant d'un sous-ensemble plus important et plus représentatif de données d'auto-identification des élèves autochtones. Pour la prochaine étape de la production des rapports, prévue pour 2013, et dans l'espoir d'atteindre l'objectif de réduire l'écart d'ici 2016, le Ministère sollicitera les collectivités autochtones afin de déterminer les modalités de déclaration les mieux adaptées au contexte actuel de l'Ontario.

Le Ministère entend :

- solliciter ses partenaires clés des Premières Nations, Métis et Inuits à l'automne 2012 afin de déterminer la façon dont il rendra publiques les données d'auto-identification des élèves autochtones dans son deuxième rapport d'étape;
- publier au printemps 2013 les données de base sur le rendement des élèves s'étant volontairement déclarés Autochtones;
- faire un examen annuel des progrès réalisés dans le rendement des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits;
- continuer d'aider les conseils à élaborer des stratégies ciblant les apprenants autochtones et d'engager ses partenaires autochtones dans ce processus;
- mettre en commun les pratiques exemplaires et améliorer les processus de mise en oeuvre en collaboration avec les conseils dans le rapport d'étape 2013.

RÉPONSE DES CONSEILS

Les conseils ont reconnu la grande importance de cette recommandation, et l'un d'eux a déclaré qu'il était essentiel de recueillir et d'analyser les données pour améliorer les résultats, les possibilités de réussite et les choix de vie des élèves autochtones. Ce conseil a ajouté que les conseils individuels pouvaient utiliser leurs propres données pour comparer les résultats de leurs élèves autochtones au fil du temps mais qu'il leur était difficile de comparer leurs résultats à ceux des autres conseils en raison de leur accès limité aux résultats provinciaux. Un deuxième conseil a déclaré qu'il avait déjà mis en oeuvre d'autres stratégies d'appui aux élèves autochtones et qu'un examen de ses données depuis 2008 révélait une amélioration continue des résultats de ces élèves. Le troisième conseil a reconnu la grande importance de recueillir et d'analyser les données, mais a ajouté que la petite taille de son échantillon compromettait la fiabilité des corrélations établies entre les initiatives des conseils et les résultats des élèves.

FINANCEMENT

Depuis la création du Cadre en 2007, le Ministère a octroyé 170 millions de dollars en sus du financement ordinaire, principalement aux conseils scolaires, pour les programmes à l'intention des élèves autochtones. Près de 129 millions ont été versés par l'entremise du Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits, et les 41 millions restants devaient financer la mise en oeuvre du Cadre (voir la Figure 4).

Figure 4 : Financement total du Ministère pour les programmes d'éducation autochtone, 2006-2007–2011-2012 (millions de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

	Financement
Supplément en éducation	
Montant par élève	60,0
Études autochtones	38,0
Langues autochtones	30,6
Total	**128,6**
Mise en oeuvre du Cadre	
Financement de mise en oeuvre	35,2
Programme des écoles secondaires parallèles	5,6
Total	**40,8**
Financement total	**169,4**

Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits

En 2007, le Ministère a introduit le Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits à l'appui de l'objectif d'améliorer le rendement des élèves autochtones, tel que défini dans le Cadre. Ce financement (montant par élève) vise à aider les conseils à offrir et à élargir les cours de langues et d'études autochtones ainsi que les programmes de soutien aux élèves autochtones.

L'objectif des cours de langues autochtones est de susciter chez les élèves autochtones un sentiment de fierté dans leur langue ancestrale et de les encourager à s'en servir pour communiquer dans leur vie quotidienne. Les programmes d'études autochtones, qui visent à donner à tous les élèves une vaste connaissance de l'histoire et des cultures autochtones, sont offerts dans les écoles secondaires aux élèves autochtones et aux élèves non autochtones. Nous avons constaté que le nombre d'élèves inscrits aux programmes de langues et d'études autochtones avait augmenté depuis l'introduction du Supplément en 2007.

Nous avons examiné le montant par élève, qui est la principale composante du Supplément. Ce montant est alloué aux conseils scolaires en fonction du nombre estimatif d'élèves autochtones dans leurs écoles, calculé à partir des données du recensement canadien de 2006. Dans un conseil visité, le nombre déclaré d'élèves auto-identifiés comme Autochtones était de 50 % plus élevé que le nombre estimé par le Ministère. Cet écart montre que l'information utilisée par le Ministère pour estimer le nombre d'élèves autochtones dans chaque conseil peut ne pas être à jour et ne pas refléter la réalité. En conséquence, si les fonds avaient été alloués sur la base du nombre réel d'élèves autochtones, ce conseil aurait reçu un financement par élève beaucoup plus élevé.

Le Ministère espère que les conseils scolaires utiliseront ce financement à l'appui des activités liées aux objectifs et mesures des résultats du Cadre en tenant compte des besoins locaux. Il n'a toutefois pas stipulé comment ces fonds devraient être dépensés ni donné de directives officielles en ce sens. Selon le Ministère, cette façon de procéder donne aux conseils la souplesse voulue pour déterminer la meilleure façon de répartir les ressources. Le Ministère pourrait avoir discuté des dépenses de programme avec des représentants des conseils, mais il n'existe aucun document faisant état de telles discussions ni de processus de compte rendu dans les conseils confirmant que les fonds ont été dépensés à l'appui des élèves autochtones.

Les trois conseils scolaires visités nous ont expliqué brièvement comment ils avaient dépensé les fonds par élève. Ils nous ont informés que ces fonds avaient notamment servi à payer les salaires des travailleurs de soutien autochtones, à financer le perfectionnement professionnel du personnel enseignant et à acquérir des ressources pour les élèves qui passent des écoles des réserves aux écoles financées par la province. Cependant, comme pour toute autre subvention ministérielle visant à répondre aux besoins des élèves, les conseils ne sont pas tenus de faire de suivi officiel de ces dépenses pour vérifier si les fonds par élève ont été utilisés dans l'intérêt des élèves autochtones. Le Ministère n'a pas non plus analysé officiellement

les fonds par élève de 60 millions de dollars afin de déterminer si ce financement avait eu un impact sur les résultats des élèves autochtones.

Financement de la mise en oeuvre du Cadre

Des fonds sont versés aux conseils scolaires pour les aider à mettre en oeuvre le Cadre et à améliorer les résultats des élèves autochtones. Les initiatives liées à ce programme comprennent la mise en oeuvre de la politique d'auto-identification, les projets axés sur la réussite des élèves, le perfectionnement professionnel du personnel enseignant et les programmes de transition aux écoles financées par la province. Les conseils scolaires qui prévoient d'entreprendre un projet doivent soumettre une proposition au Ministère et, une fois le projet terminé, ils doivent présenter un rapport sur les résultats obtenus.

Nous avons examiné le processus de sélection des propositions présentées par un échantillon de huit conseils et constaté qu'il y avait peu de documents prouvant que le Ministère classait les propositions par ordre de priorité ou qu'il utilisait un système officiel de notation à cette fin. Nous avons également été informés que les employés du Ministère discutaient des propositions entre eux, mais ces discussions n'étaient pas documentées et les raisons du rejet d'une proposition donnée n'étaient pas apparentes ni communiquées aux conseils scolaires visités. De plus, rien n'indiquait que les fonds étaient alloués en fonction du nombre d'élèves autochtones fréquentant les écoles de chaque conseil ou des besoins documentés. En fait, parmi les conseils examinés, celui comptant le moins d'élèves autochtones recevait un montant plus élevé que le conseil qui en comptait le plus. Les fonds versés par élève s'élevaient à 347 $ et 73 $ respectivement.

Nous avons examiné un nombre de rapports de projet présentés au Ministère et constaté qu'ils ne renfermaient pas d'indicateurs de succès, alors que les conseils avaient défini de tels indicateurs dans leurs propositions. Les indicateurs de succès mentionnés dans les propositions incluaient l'augmentation du nombre de crédits accumulés par les élèves autochtones et de la participation aux activités parascolaires. Les rapports d'achèvement de projet portaient sur l'impact global perçu des projets, mais aucun des rapports examinés ne traitait directement des indicateurs de résultats définis dans les propositions originales.

Nous avons également examiné le Programme des écoles secondaires parallèles dans les centres d'amitié autochtones, qui offre des soutiens individualisés et adaptés sur le plan culturel afin d'aider les élèves autochtones qui ont décroché ou qui accusent un retard scolaire attribuable aux circonstances de leur vie à obtenir leur diplôme d'études secondaires. Le programme est un partenariat de travail entre 11 centres d'amitié, qui sont des sociétés sans but lucratif chargées de répondre aux besoins de tous les Autochtones, et les conseils scolaires des districts avoisinants. Le conseil scolaire de district doit fournir le personnel enseignant et le matériel de cours pour le programme.

La Fédération ontarienne des centres d'amitié autochtones (OFIFC), organisation provinciale représentant les intérêts collectifs des centres d'amitié, assure la surveillance administrative du programme. L'OFIFC verse un financement ministériel annuel d'environ 90 000 $ à chaque centre d'amitié. Elle recueille des informations financières et des rapports sur les résultats du programme et les fait parvenir au Ministère. Ces rapports montrent que les centres ont utilisé les fonds aux fins prévues et ils contiennent des renseignements sur les réalisations et les défis des centres, dont le nombre d'inscriptions et de départs, les diplômes et certificats délivrés et le nombre de crédits visés et obtenus. Nous avons examiné les rapports des trois dernières années et noté que l'OFIFC avait soumis tous les rapports requis par le Ministère. De plus, lorsque le Ministère a évalué le programme en 2009, il a constaté que les résultats des élèves autochtones s'étaient améliorés, que le nombre de crédits accumulés avait augmenté et que les taux de persévérance scolaire avaient progressé.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux s'assurer que les fonds sont alloués en fonction des besoins des élèves autochtones, le ministère de l'Éducation doit :

- envisager de fonder le financement par élève sur des données d'inscription des élèves autochtones actualisées et plus fiables, de façon à permettre une répartition plus équitable du financement;
- lorsque le financement est alloué en réponse aux propositions des conseils, consigner les raisons justifiant le financement et expliquer aux conseils pourquoi leurs propositions ont été acceptées ou rejetées;
- mettre en oeuvre des processus de rapport non seulement pour démontrer que les fonds sont dépensés aux fins prévues, mais aussi pour obtenir des renseignements sur le succès remporté par les différents types de programmes de soutien offerts par les conseils.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient d'envisager un examen des mécanismes de financement existants et des procédures de rapport. On continuera d'utiliser d'autres sources de financement dans le but d'améliorer les résultats des élèves autochtones.

Le Ministère entend :

- examiner la possibilité de remanier le Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits en fonction des données disponibles d'auto-identification des élèves autochtones;
- travailler de plus près avec les conseils pour les aider à promouvoir l'auto-identification des élèves autochtones;
- veiller à ce que tous les conseils reçoivent une rétroaction sur leurs propositions, mettre en place des processus améliorés de rapport d'ici 2013, et mesurer de manière cohérente les impacts sur le rendement des élèves dans le cadre de l'évaluation des propositions et des rapports connexes.

ÉLÈVES DES PREMIÈRES NATIONS VIVANT DANS DES RÉSERVES

Écoles des Premières Nations

L'éducation des élèves des Premières Nations vivant dans des réserves relève de la responsabilité financière du gouvernement fédéral. Par l'entremise d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, le gouvernement fédéral verse un financement direct aux bandes des Premières Nations pour qu'elles offrent des programmes et services d'éducation. L'Ontario compte 118 écoles de réserves administrées par des bandes en Ontario (80 écoles élémentaires, 7 écoles secondaires et 31 écoles parallèles). Le Ministère nous a informés qu'environ 12 700 élèves autochtones fréquentent ces écoles des Premières Nations.

Le rapport d'étape 2009 du Ministère, *De solides bases pour l'avenir*, soulignait l'importante disparité entre le niveau de financement octroyé aux écoles des réserves par le gouvernement fédéral et les fonds affectés aux écoles provinciales par le Ministère. L'organisme Chiefs of Ontario a déclaré en 2011 que le financement fédéral correspondait à environ 65 % du financement provincial par élève. Les recherches donnent à penser que cet écart de financement empêche les écoles des réserves de verser des salaires concurrentiels au personnel enseignant ou de se procurer des ressources adéquates et à jour pour les élèves. C'est pourquoi, dans bien des cas, les écoles des réserves ne peuvent pas offrir une éducation de même qualité que le système scolaire provincial.

L'OQRE peut conclure des ententes avec les Premières Nations pour faire passer des tests aux élèves inscrits dans des écoles de bande. Au cours de l'année scolaire 2010-2011, 39 des 118 écoles des Premières Nations ont participé au programme de tests provinciaux normalisés de l'OQRE. Ces tests aident les collectivités des Premières Nations à déterminer si les élèves de leurs écoles satisfont aux normes provinciales. Nous avons analysé les plus récents résultats de l'OQRE et constaté qu'il y avait un écart moyen de 40 % entre la moyenne

provinciale en lecture, écriture et mathématiques au niveau de la 3e et de la 6e année et la moyenne des élèves des écoles participantes des Premières Nations. Ces résultats confirment les conclusions d'un rapport publié en 2004 par le vérificateur général du Canada et d'autres études, à savoir que ces élèves pourraient être en retard de plusieurs années sur le niveau de rendement correspondant à leur âge.

Le Ministère considère l'apprentissage en bas âge comme essentiel à la réussite des élèves. Bien que l'éducation des élèves vivant dans les réserves soit une responsabilité fédérale, beaucoup de ces élèves finissent par faire la transition au système d'éducation provincial. Nous avons demandé au Ministère s'il avait travaillé avec le gouvernement fédéral à promouvoir l'apprentissage en bas âge pour les élèves des Premières Nations et nous avons été informés que, pour des raisons de compétence, la province n'a pas pour mandat de mettre en oeuvre des programmes, d'entreprendre des recherches ou de faire des évaluations touchant les élèves des écoles des réserves. Quoi qu'il en soit, dans son budget de 2012, le gouvernement déclarait que l'Ontario était disposé à collaborer avec les communautés des Premières Nations et le gouvernement fédéral pour mettre à contribution l'expertise de la province dans la prestation de services d'éducation, à condition que le gouvernement fédéral verse le financement nécessaire pour l'éducation des Premières Nations dans les réserves.

Ententes sur les frais de scolarité

Selon le Ministère, il y aurait environ 5 700 élèves des Premières Nations qui vivent dans des réserves mais qui fréquentent des écoles financées par la province, dont bon nombre parce qu'il n'y a pas d'école secondaire dans la réserve. Comme le financement pour ces élèves est versé au conseil de bande par le gouvernement fédéral, ces élèves ne sont pas considérés comme des élèves des conseils scolaires et le Ministère n'a pas à payer le coût de leur éducation. Les conseils scolaires doivent donc facturer des frais de scolarité aux conseils de bande en négociant des ententes sur ces frais. Le Ministère publie un règlement annuel qui précise les frais de scolarité de base, mais les conseils peuvent demander des frais en sus de ce montant pour des services tels que les programmes d'éducation spéciale ou les soutiens adaptés. Les montants facturés en sus des frais de scolarité de base doivent être approuvés par les conseils scolaires et les collectivités des Premières Nations dans l'entente sur les frais de scolarité.

Le Ministère ne surveille pas les ententes sur les frais de scolarité conclues par les conseils scolaires et les collectivités des Premières Nations de l'Ontario. Il estime toutefois qu'il y aurait environ 166 ententes sur les frais de scolarité et que les conseils scolaires reçoivent environ 60 millions de dollars par an des collectivités des Premières Nations pour éduquer les élèves des réserves dans des écoles financées par la province.

Nous avons mentionné qu'une entente séparée sur les frais de scolarité aurait dû être négociée avec chacune des 25 collectivités des Premières Nations qui envoient des élèves aux écoles des trois conseils scolaires visités. Or, nous avons remarqué qu'il y avait seulement 13 ententes en place, dont 4 avaient expiré et que, dans 12 cas, aucune entente n'existait. Nous avons alors examiné un échantillon de factures envoyées par les conseils scolaires aux collectivités des Premières Nations et constaté que les frais de base appropriés avaient été facturés et payés, même en l'absence d'entente, et que les collectivités des Premières Nations payaient généralement leurs factures dans les délais. Dans un cas cependant, nous avons découvert que le conseil scolaire facturait un montant dépassant les frais de base, alors qu'il n'y était pas autorisé, car il n'y avait pas d'entente négociée sur les frais de scolarité. La collectivité des Premières Nations a payé les frais de base au conseil scolaire, mais ce dernier a continué de facturer des frais excédentaires totalisant 1,3 million de dollars sur les trois dernières années. Le responsable de l'éducation dans cette collectivité des Premières Nations a indiqué que la principale raison pour laquelle une entente sur les frais de

scolarité n'avait pas été signée était que les deux parties n'étaient pas parvenues à s'entendre sur le montant à facturer en sus des frais de base.

Il n'existe actuellement aucune politique ou procédure ministérielle standard concernant les ententes sur les frais de scolarité. Le Ministère, le gouvernement fédéral, l'organisme Chiefs of Ontario et quatre associations de conseils scolaires travaillent ensemble depuis 2009 à l'élaboration de lignes directrices relatives aux ententes sur les frais de scolarité. Des lignes directrices provisoires ont été distribuées aux conseils scolaires visités, mais deux d'entre eux avaient du mal à négocier des ententes sur les frais de scolarité. Ces deux conseils ont suggéré que l'élaboration et l'approbation de modèles d'ententes normalisés par le Ministère, le gouvernement fédéral et les collectivités des Premières Nations faciliteraient grandement le processus pour les conseils locaux.

Transition des élèves au système scolaire provincial

Les élèves des Premières Nations peuvent faire face à de nombreux défis au moment de leur transition d'une école de réserve à une école financée par la province — généralement d'une école primaire à une école secondaire. Par exemple, certains élèves qui vivent dans des collectivités éloignées du Nord doivent quitter leur famille et habiter dans des familles hôtes en zone urbaine pour fréquenter l'école secondaire. Ces changements peuvent poser des défis affectifs, physiques, spirituels et psychologiques pour les élèves. Conformément aux modalités de financement pour la mise en oeuvre du Cadre, le Ministère finance des projets de transition visant à aider les conseils scolaires à offrir des soutiens aux élèves des Premières Nations qui vivent dans des réserves mais qui fréquentent des écoles financées par la province.

Durant l'année scolaire 2011-2012, le Ministère a versé au plus 50 000 $ à chaque conseil pour les projets axés sur la réussite des élèves autochtones, y compris les projets de transition. Nous avons examiné les projets de transition des conseils visités qui ont été approuvés au cours des trois dernières années et remarqué qu'ils prévoyaient souvent la nomination d'un enseignant principal pour les élèves des Premières Nations et la mise à disposition d'une salle où ces élèves peuvent se réunir. Un des conseils scolaires visités avait mis en place un programme de transition officiel incluant des trousses d'accueil, un enseignant spécial chargé d'appuyer les élèves en transition, et des cours de transition en 9e et 10e année. Dans l'ensemble, nous avons noté que la mise en oeuvre des programmes de transition était laissée à la discrétion des conseils.

Nous avons examiné les soutiens à la transition offerts dans d'autres provinces et constaté que l'Alberta et le Manitoba avaient créé un certain nombre de ressources pour aider le personnel enseignant à faciliter la transition des élèves autochtones. Par exemple, le ministère de l'Éducation du Manitoba a diffusé un guide de politique afin d'aider les conseils scolaires à cerner les besoins particuliers des élèves et à concevoir des plans de transition. Nous avons noté qu'un des conseils scolaires ontariens visités préparait un formulaire d'accueil à l'école secondaire pour les élèves des Premières Nations qui comprenait des sections sur les antécédents scolaires (comme les fiches d'assiduité, les bulletins de notes, les résultats aux tests normalisés et les points forts à l'école), ainsi que tout problème de santé ou de comportement.

Auto-identification des élèves des Premières Nations

Dans *Les chemins de la réussite*, guide de politique sur l'auto-identification des élèves publié en 2007, le Ministère désignait quatre groupes d'élèves autochtones : les Premières Nations vivant hors réserve, les Premières Nations qui payent des frais de scolarité et qui vivent dans des réserves, les Métis et les Inuits. En octobre 2011 cependant, le Ministère a éliminé la distinction entre les élèves des Premières Nations vivant dans des réserves et ceux vivant hors réserve. Il a expliqué qu'il

avait éliminé cette distinction parce que l'auto-identification causait des problèmes d'estime de soi chez certains élèves, que certains parents ne comprenaient pas la distinction, et qu'il était difficile pour le personnel scolaire d'amener les élèves à modifier leur identification chaque fois qu'ils quittaient leur réserve ou qu'ils retournaient y vivre. Le Ministère a déclaré qu'il avait été officieusement avisé de ces préoccupations, mais il n'a pas fait d'évaluation officielle pour déterminer si elles étaient représentatives de la collectivité des Premières Nations dans son ensemble, ni cherché à atténuer les problèmes potentiels avant d'éliminer cette distinction. Le Ministère nous a informés qu'il conservait encore des données à l'interne et qu'il resterait donc en mesure de cibler les programmes qui répondent aux besoins de tous les élèves autochtones.

La transition aux écoles du système provincial présente des défis uniques pour les élèves des Premières Nations vivant dans des réserves, qui accusent un écart de rendement substantiellement plus grand. À notre avis, il faudrait continuer d'identifier séparément ces élèves pour que le Ministère, les conseils scolaires, les écoles et les collectivités des Premières Nations puissent offrir des soutiens qui répondent à leurs besoins particuliers. Un des conseils scolaires visités durant notre vérification examinait sa politique d'auto-identification et prévoyait d'y inclure la catégorie des Premières Nations vivant dans des réserves. Ce conseil était d'avis qu'en recueillant et analysant séparément les données sur le rendement des élèves qui vivent dans des réserves, il serait en mesure d'offrir des soutiens mieux ciblés.

Bien que le Ministère n'analyse pas les données sur le rendement des élèves des réserves, nous avons constaté que la transition de ces élèves aux écoles secondaires financés par la province reste difficile. Par exemple, durant l'année scolaire 2010-2011, seulement la moitié des élèves vivant dans des réserves des Premières Nations qui fréquentaient des écoles financées par la province ont réussi le TPCL de 10e année, alors que la moyenne provinciale s'établissait à 83 %. Cet écart montre que tous les intervenants, y compris le Ministère, les conseils scolaires, le gouvernement fédéral et les collectivités des Premières Nations, doivent travailler de façon plus efficace à cerner les besoins de ces élèves, car des programmes de soutien mieux ciblés pourraient être nécessaires pour qu'ils aient des chances égales de réussir.

Ententes tripartites

Depuis 2009, le Ministère tient des discussions avec le gouvernement fédéral et les collectivités des Premières Nations afin d'officialiser les ententes en matière d'éducation pour que toutes les parties collaborent aux initiatives visant à améliorer les résultats des élèves des Premières Nations. Une de ces ententes, le Programme des partenariats en éducation, est une initiative dirigée par le gouvernement fédéral dans le cadre de laquelle les collectivités des Premières Nations présentent des propositions au gouvernement fédéral afin d'aider les élèves à obtenir de meilleurs résultats dans les écoles des Premières Nations et les écoles financées par la province. Le Programme appuie les partenariats entre les Premières Nations et les fonctionnaires provinciaux, qui partagent leur expertise et leurs services et coordonnent les initiatives d'apprentissage.

Les initiatives conjointes avec le gouvernement fédéral et les collectivités des Premières Nations qui visent à améliorer le rendement scolaire des élèves de ces collectivités ne seront mises en oeuvre qu'une fois que les ententes seront achevées. Or, en avril 2012, les ententes en éducation que le Ministère négocie avec le gouvernement fédéral et les collectivités des Premières Nations depuis 2009 n'avaient toujours pas été conclues.

Huit autres provinces, dont la Colombie-Britannique, ont signé des ententes d'éducation tripartites avec le gouvernement fédéral et leurs collectivités des Premières Nations. La Colombie-Britannique a une entente en place depuis 1999 et elle présente des rapports annuels sur les résultats des élèves autochtones. Elle signale qu'en cinq ans,

soit de 2006-2007 à 2010-2011, elle a réduit de 6 % l'écart entre les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires des élèves autochtones et ceux des élèves non autochtones.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer les résultats scolaires des élèves des Premières Nations vivant dans des réserves, le ministère de l'Éducation et, s'il y a lieu, les conseils scolaires doivent :

- élaborer des modèles normalisés d'ententes sur les frais de scolarité et des lignes directrices qui peuvent être utilisés par tous les conseils et vérifier périodiquement si des ententes valables sur les frais de scolarité sont en place avec toutes les bandes;
- jouer un rôle plus proactif afin d'encourager les conseils à mettre en commun leurs pratiques exemplaires pour faciliter la transition des élèves entre les écoles des réserves et le système d'éducation provincial;
- mesurer séparément l'efficacité des initiatives mises en oeuvre pour aider les élèves des réserves qui fréquentent des écoles financées par le gouvernement provincial à relever les défis particuliers auxquels ils font face;
- continuer de participer aux discussions sur les ententes tripartites avec le gouvernement fédéral et les organismes des Premières Nations et y jouer un rôle plus proactif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est essentiel de soutenir les élèves des Premières Nations pour réduire l'écart de rendement. Il reconnaît les droits ancestraux et issus de traités des membres des Premières Nations définis à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et que les traités sont fondamentaux pour les relations entre les Premières Nations, le Canada et l'Ontario. Ainsi, le Ministère compte élaborer, en partenariat avec les collectivités des Premières Nations, une approche de rapport qui pourrait se refléter sur les écoles des réserves.

Le Ministère entend :

- publier un guide de ressources pour les ententes sur les frais de scolarité d'ici la fin de l'année civile 2012. Ce guide renfermera des exemples de dispositions clés à inclure dans toute entente. Le Ministère continuera de travailler avec les Premières Nations et les conseils scolaires de district à l'appui des processus de négociation;
- recenser et échanger, au printemps 2013, les pratiques exemplaires dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'initiatives ciblées à l'appui du rendement scolaire des élèves des Premières Nations, Métis et Inuits, dont des programmes de transition;
- créer et mettre en oeuvre des programmes ciblés fondés sur la preuve et des résultats éprouvés;
- élaborer et améliorer, en partenariat avec les conseils et les collectivités des Premières Nations, des programmes de transition efficaces pour les élèves qui passent des écoles de réserves aux écoles financées par la province;
- rendre compte des activités financées par le gouvernement provincial entreprises par les conseils et le Ministère afin de faciliter la transition des élèves;
- continuer de travailler avec les Premières Nations et le gouvernement fédéral à achever et mettre en oeuvre des ententes tripartites au fur et à mesure des négociations.

RÉPONSE DES CONSEILS

Les trois conseils reconnaissaient l'importance d'aider les élèves dans leur transition des écoles des réserves au système scolaire provincial. L'un d'eux a indiqué qu'il appuierait toute pratique qui encourage l'intégration et le traitement équitable de tous les élèves dans un système solide

et responsable. Un deuxième conseil a noté qu'un dialogue continu ainsi que des bulletins et des séances d'orientation ont aidé à faciliter la transition de ses élèves. Le troisième conseil a souligné que beaucoup de ses élèves des Premières Nations font face à trois grands changements en même temps : ils doivent quitter leur foyer, vivre en pension et faire la transition à une grande école secondaire. Il a ajouté qu'en plus des soutiens en place, il avait mis en oeuvre un nouveau programme conçu pour offrir aux élèves autochtones une assistance scolaire, un espace où ils se sentent en sécurité, un adulte sur lequel ils peuvent compter et une façon de contacter leur famille.

En ce qui concerne les ententes tripartites et celles portant sur les frais de scolarité, un des conseils a fait savoir que l'accélération des efforts déployés pour conclure l'entente tripartite avec le gouvernement fédéral serait très utile aux conseils scolaires. Un deuxième conseil a déclaré que l'élaboration d'un modèle commun d'entente sur les frais de scolarité pourrait poser problème, car il sert plusieurs Premières Nations et il y a de grandes différences dans les ententes que celles-ci ont conclues et les formats qu'elles utilisent. Le troisième conseil s'est dit d'accord avec le concept des modèles normalisés pour les ententes sur les frais de scolarité mais il a constaté que les Premières Nations cherchaient à établir un consensus entre elles avant de signer de nouvelles ententes. Ce conseil a précisé qu'il continuerait de rencontrer ses partenaires des Premières Nations afin de négocier des ententes mutuellement acceptables qui servent leurs collectivités et leurs élèves de la meilleure manière possible.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

3.06 Établissements de santé autonomes

Contexte

Les établissements de santé autonomes (ESA), situés dans les collectivités de l'Ontario, offrent sans frais certains services de santé aux patients assurés au titre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (RASO) financé par le gouvernement provincial. Quelque 800 établissements offrent principalement des services de diagnostic (radiographie, échographie et polysomnographie) et environ 25 offrent des services de chirurgie (ex. chirurgie de la cataracte et chirurgie plastique) ou de dialyse. Les patients ont généralement besoin d'un formulaire d'aiguillage signé par leur médecin pour bénéficier des services et les résultats des examens, le cas échéant, sont transmis au médecin. En vertu de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* (la Loi), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est responsable de la délivrance des permis, du financement et de la coordination des évaluations d'assurance de la qualité des services fournis dans ces établissements.

Les établissements, qui sont majoritairement des sociétés à but lucratif (moins de 3 % sont des organismes sans but lucratif), appartiennent à des propriétaires exploitants indépendants. D'après les estimations du Ministère, environ la moitié des établissements appartiennent en propriété exclusive à des médecins ou sont contrôlés par des médecins, dont beaucoup sont des radiologistes qui interprètent, par exemple, les radiographies et les échographies. Le Ministère verse aux propriétaires des « frais d'établissement » – c.-à-d. un montant pour chaque type de service fourni ou un montant établi par contrat – pour les frais généraux comme le loyer, la dotation, les fournitures et l'équipement.

En 2010-2011, le Ministère a versé 408 millions de dollars en frais d'établissement. Le montant total des frais d'établissement payés a augmenté d'environ 4 % par année entre 2006-2007 et 2010-2011, principalement à cause du volume accru de services fournis (les frais payés aux établissements pour chaque type de service sont demeurés relativement stables). La Figure 1 présente le montant total des frais d'établissement versés par type de service.

En outre, le Ministère verse aux médecins – souvent des radiologistes – qui travaillent dans ces établissements des honoraires uniformisés pour chaque service fourni appelés « honoraires professionnels ». Le Ministère ne fait pas le suivi du montant total des honoraires professionnels versés aux médecins pour les services particuliers qu'ils fournissent dans des établissements de santé autonomes.

Le Ministère a confié par contrat à l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre), l'organisme de surveillance professionnelle des médecins de l'Ontario, le mandat de contrôler la

Figure 1 : Total des frais d'établissement payés par type de service, 2006-2007 à 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Services de diagnostic					
Échographie	129,9	138,0	150,7	166,2	173,0
Radiologie (incluant rayons X)	116,1	114,6	110,7	113,6	111,0
Médecine nucléaire[1]	39,5	41,6	44,0	42,5	40,8
Polysomnographie	29,3	32,8	36,5	39,1	39,6
IRM et tomodensitographie	5,7	5,7	8,4	8,9	10,0
Épreuves fonctionnelles pulmonaires[2]	2,1	2,0	2,1	2,3	2,4
Total partiel	**322,6**	**334,7**	**352,4**	**372,6**	**376,8**
Services chirurgicaux et thérapeutiques					
Dialyse	9,9	9,8	10,2	11,0	15,2
Avortement	6,4	6,2	6,5	7,0	7,1
Ophtalmologie	6,4	6,5	6,4	6,4	6,4
Chirurgie plastique	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Chirurgie vasculaire[3]	0,9	0,7	0,7	0,8	0,8
Chirurgie au laser[4]	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4
Total partiel	**25,0**	**24,5**	**25,2**	**26,7**	**31,0**
Total	**347,6**	**359,2**	**377,6**	**399,3**	**407,8**

1. Tests réalisés au moyen de matériel radioactif (ex. on administre une petite quantité de matériel radioactif à un patient puis, grâce à des techniques d'imagerie, on suit son cheminement dans le corps pour analyser le flux sanguin dans le coeur ou les poumons).
2. Test permettant de mesurer la fonction ventilatoire des poumons.
3. Chirurgie effectuée sur des patients ayant des problèmes liés aux artères ou aux veines.
4. Chirurgie effectuée au moyen d'un rayon laser pour couper des tissus ou enlever une anomalie ou une lésion en surface.

qualité des services fournis dans les établissements détenteurs d'un permis au titre de la Loi. De plus, il inspecte les établissements dotés de matériel de radiographie, y compris les ESA, en vertu de la *Loi sur la protection contre les rayons X*.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère a mis en place des systèmes et des processus lui permettant de s'assurer que les ESA fournissent aux Ontariens les services assurés en temps opportun et de façon rentable, conformément aux exigences de la loi. La haute direction du Ministère a examiné et accepté les objectifs de la vérification et les critères connexes.

Nos travaux de vérification ont été exécutés principalement dans les bureaux du Programme des établissements de santé autonomes (le Programme) du Ministère à Kingston. Nous avons également obtenu des renseignements auprès du Service d'inspection des installations radiologiques du Ministère, dont les bureaux sont à Toronto. Dans notre vérification, nous avons examiné les documents pertinents, analysé l'information, interviewé le personnel compétent du Ministère et passé en revue les recherches pertinentes de l'Ontario et d'autres administrations. Nous avons aussi réalisé une enquête auprès des ESA afin de déterminer si certains services y étaient offerts. Nous nous sommes entretenus avec des représentants de l'Ordre et de la Commission canadienne de sûreté

nucléaire en ce qui concerne l'exploitation des ESA en Ontario. De plus, nous avons discuté avec les membres de la haute direction afin d'obtenir des renseignements à propos d'établissements similaires dans d'autres administrations canadiennes.

Nous n'avons pas fait appel à l'équipe du service de vérification interne du Ministère pour réduire l'étendue de nos travaux, car elle n'a pas récemment effectué de travaux de vérification dans les ESA.

Résumé

Lors de notre dernière vérification en 2004, nous avions constaté que le Ministère avait généralement mis en place des procédures adéquates pour s'assurer que les ESA se conformaient à la législation et aux politiques ministérielles, mais avions relevé un nombre de secteurs où il devait intervenir, notamment la détermination des niveaux de service nécessaires pour répondre aux besoins des patients, le caractère raisonnable des montants versés en frais généraux aux établissements, les temps d'attente pour l'obtention des services, et les services communautaires à soumettre à un processus d'assurance de la qualité. Depuis notre vérification de 2004, le Ministère a pris des mesures pour améliorer la surveillance des services offerts dans les ESA. Par exemple, il a pris des dispositions auprès de l'Ordre pour que celui-ci évalue plus souvent les établissements où des problèmes ont été recensés; il a aussi modifié la *Loi de 1991 sur les médecins* pour permettre à l'Ordre d'effectuer des inspections de la qualité des services offerts dans les cliniques communautaires qui font des anesthésies (ex. pour des chirurgies plastiques ou des coloscopies) mais qui ne sont pas visées par la *Loi sur les établissements de santé autonomes*.

Les préoccupations que nous avions soulevées en 2004 dans plusieurs autres secteurs persistent néanmoins. Par exemple, les données du Ministère indiquent que dans environ la moitié des municipalités de l'Ontario, certains services de diagnostic aux patients (dont les radiologies, les échographies et les examens fonctionnels respiratoires) restent insuffisants. De plus, même s'il n'a pas augmenté les montants versés aux établissements pour les frais généraux depuis 2006 (en fait, il a réduit ces montants de 2,5 % au printemps 2012), le Ministère n'a pas mené d'étude pour déterminer les frais généraux actuels réels liés à la prestation des services. Ces coûts peuvent avoir changé considérablement, car une nouvelle technologie permettant des examens beaucoup plus rapides entraîne souvent une réduction des frais généraux et des dépenses de dotation.

Il est particulièrement important de s'assurer de l'accessibilité des services et du caractère raisonnable des frais d'établissement, puisque le Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé 2012 précise qu'un certain nombre d'actes médicaux moins complexes pourraient être exécutés dans des cliniques communautaires, comme des ESA, plutôt que dans les hôpitaux. Nous avons également observé ce qui suit :

- Chaque établissement reçoit le même montant pour chaque type de service offert quel que soit le nombre, alors que les grands établissements en milieu urbain bénéficient souvent d'économies d'échelle, puisque certains coûts (comme le loyer et les salaires du personnel de réception) n'augmentent généralement pas en proportion du nombre de services offerts. Le paiement de frais légèrement supérieurs dans les collectivités où la population est moins nombreuse et de frais inférieurs dans les collectivités à plus haute densité, par exemple, pourrait inciter plus d'établissements à s'installer dans des régions actuellement mal desservies sans que cela ait d'incidence sur le montant total des frais d'établissement versés par le Ministère.
- En règle générale, le Ministère ne permet pas facilement aux établissements de se réinstaller dans les régions mal desservies.

- Le Ministère estimait que certains services, comme l'IRM, la dialyse et la coloscopie, coûtent environ de 20 % à 40 % de moins s'ils sont offerts dans des cliniques communautaires, y compris les ESA, plutôt que dans les hôpitaux.
- Même si le Ministère dispose de certains renseignements à propos des propriétaires des établissements et estime qu'environ la moitié appartiennent entièrement ou majoritairement à des médecins, dont beaucoup sont des radiologistes, il n'a pas analysé les tendances des médecins à aiguiller les patients vers leur propre établissement ou vers l'établissement d'une personne apparentée. En outre, beaucoup de patients pensent qu'ils doivent se rendre à l'établissement désigné sur le formulaire d'aiguillage de leur médecin, alors qu'en réalité ils peuvent choisir n'importe quel hôpital ou établissement offrant le service dont ils ont besoin. En 2009, l'Association canadienne des radiologistes soulignait que près de 30 % des services de tomodensitographie et autres services d'imagerie au Canada ne fournissent aucun renseignement utile ou sont inappropriés. Selon l'estimation du Ministère, il est probable qu'environ 20 % des examens pour lesquels il verse des frais d'établissement soient inappropriés.
- Contrairement aux hôpitaux, les établissements sont évalués par l'Ordre afin de garantir, entre autres, que les images diagnostiques sont interprétées correctement par le médecin, qui est souvent un radiologiste. Toutefois, en mars 2012, environ 12 % des établissements n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation au cours des cinq dernières années. Même dans les établissements évalués, les évaluateurs de l'Ordre n'avaient pas examiné le travail de tous les médecins qui y travaillent.
- En mars 2012, le Service d'inspection des installations radiologiques du Ministère (le Service) n'avait pas inspecté près de 60 % des établissements aussi souvent que nécessaire pour garantir que l'équipement de radiologie, par exemple le matériel de rayons X, était convenablement blindé pour prévenir l'exposition du personnel et des patients à des rayonnements d'intensité excessive.
- Le Service et le Programme des ESA n'échangeaient pas régulièrement de l'information. Par exemple, le Service n'avait pas l'adresse de 12 établissements ayant déménagé, et n'a donc pas inspecté le matériel de radiologie dans les nouveaux locaux pour s'assurer qu'il était installé de manière sûre. En outre, les rapports d'inspection des établissements préparés par le Service n'étaient pas systématiquement acheminés au Programme.
- Même si le Ministère a tenté d'améliorer le service aux patients en mettant en place deux sites Web où est publiée, entre autres, la liste des établissements où les patients peuvent obtenir des services de diagnostic comme des radiographies et des échographies, ces deux sites Web ne mentionnaient pas tous les établissements offrant ces services. L'un des sites Web, où est publiée la liste des adresses et services de tous les ESA, pourrait être plus convivial :
  - s'il offrait une fonction de recherche (ex. par code postal ou par service) pour aider les patients à trouver les établissements;
  - s'il fournissait de l'information sur les temps d'attente dans les établissements pour les services qui ne sont généralement pas offerts le jour même (comme l'imagerie par résonance magnétique [IRM] et la tomodensitographie) afin d'informer les patients qui veulent passer un examen le plus tôt possible.

Constatations détaillées de la vérification

MESURES PRISES DEPUIS NOTRE VÉRIFICATION DE 2004

Depuis notre dernière vérification en 2004, le Ministère a mis en oeuvre plusieurs initiatives touchant les ESA, dont les suivantes :

- En 2006, le Ministère, en collaboration avec l'Ordre, a entrepris des réévaluations à l'improviste dans certains établissements et, en 2009, il a commencé à faire des évaluations plus fréquentes des établissements où des problèmes majeurs avaient été recensés.
- En 2008, l'Ordre a commencé à communiquer au Ministère les noms des médecins suspendus qui travaillaient dans des établissements.
- En 2011, le Ministère a entrepris un examen de la facturation des ESA afin de relever les pratiques douteuses; cet examen se poursuivait au moment de notre vérification.

ACCÈS AUX SERVICES

Répartition des services en établissement

Avant l'introduction de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* (la Loi) en 1990, les organismes pouvaient offrir des services de santé hors des hôpitaux et facturer un montant aux patients pour couvrir leurs frais généraux. Quand la Loi est entrée en vigueur, tout organisme qui fournissait déjà des services de santé visés par la Loi bénéficiait de droits acquis s'il envoyait une demande d'établissement au Ministère et réussissait une évaluation d'assurance de la qualité menée par l'Ordre. Ces organismes ont donc obtenu les permis requis pour offrir leurs services dans les locaux qu'ils occupaient à ce moment. Après l'obtention d'un permis, ils pouvaient facturer leurs frais généraux au Ministère, mais n'étaient plus autorisés à facturer ces frais aux patients.

Évaluation des niveaux de service

Depuis l'octroi de droits acquis aux établissements en place au moment où ils ont été assujettis à la Loi, le Ministère a délivré seulement six nouveaux permis à des établissements qui le facturent sur une base de paiement à l'acte. Toutefois, les établissements ayant un permis peuvent en tout temps demander l'autorisation d'offrir des services pour lesquels ils n'ont actuellement pas de permis dans cinq catégories de services (radiologie, médecine nucléaire, échographie, épreuves fonctionnelles pulmonaires et polysomnographie) ou de sous-spécialités, notamment des services de mammographie (qui relèvent de la radiologie) ou des services d'échographie obstétrique et gynécologique (qui relèvent de l'échographie). Le Ministère approuve la demande seulement si la région où se trouve l'établissement est jugée mal desservie pour ce type d'examen ou d'acte diagnostique. La province est divisée en 105 régions, correspondant principalement à des municipalités de tailles diverses.

En réponse à une recommandation dans notre *Rapport annuel 2004*, le Ministère a indiqué que son comité des services de diagnostic (formé de représentants du Ministère, de l'Ontario Medical Association [OMA] et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario) avait pour mission, entre autres, de formuler des recommandations à propos de l'accès des patients aux services de diagnostic dans les régions mal desservies. Ce comité a été dissous en 2008 et, selon le Ministère, n'a jamais formulé de recommandation.

Pour déterminer si une région est mal desservie ou desservie à l'excès, le Ministère calcule le nombre total de services facturés par habitant par les hôpitaux pour les patients externes et par les ESA dans les régions définies par le Ministère, et compare les chiffres à la moyenne provinciale. Ce calcul est effectué pour les 5 grandes catégories de services ainsi que pour plus de 15 sous-spécialités relevant de ces catégories. Comme le montre la Figure 2, les hôpitaux et les ESA exécutent un nombre considérable d'actes relevant de ces catégories de services.

Figure 2 : Nombre de services de diagnostic sélectionnés effectués dans les hôpitaux et établissements, 2010-2011

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de service	Services aux patients externes d'hôpitaux	Services d'établissement	Total
Radiologie (incluant rayons X)	4 515 000	3,878 000	8 393 000
Échographie	2 152 000	4,267 000	6 419 000
Médecine nucléaire[1]	752 000	432 000	1 184 000
Épreuves fonctionnelles pulmonaires[2]	593 000	152 000	745 000
Polysomnographie	43 000	106 000	149 000
Total	**8 055 000**	**8 835 000**	**16 890 000**

1. Tests réalisés au moyen de matériel radioactif (ex. on administre une petite quantité de matériel radioactif à un patient puis, grâce à des techniques d'imagerie, on suit son cheminement dans le corps pour analyser le flux sanguin dans le coeur ou les poumons).
2. Test permettant de mesurer la fonction ventilatoire des poumons.

Le Ministère n'a pas de point de référence de ce qui constitue un niveau raisonnable de services de diagnostic par habitant. Il a donc établi qu'une région est mal desservie si le niveau de service par habitant est inférieur à 70 % de la moyenne provinciale. Une région est desservie à l'excès si le niveau de service par habitant est supérieur à 150 % de la moyenne provinciale. Le Ministère considère que toutes les autres régions (c.-à-d. celles où le niveau de service par habitant se situe entre 70 % et 150 % de la moyenne provinciale) sont desservies de façon adéquate. Il a précisé que, selon son analyse, l'offre dans les cinq grandes catégories de services est globalement suffisante, puisqu'on compte environ 1 300 services par 1 000 habitants en Ontario.

Le Ministère n'a toutefois pas analysé la répartition des régions mal desservies et desservies à l'excès dans la province ou dans le temps. Dans notre analyse des données du Ministère, nous avons constaté que, selon la définition de celui-ci, environ 50 % des municipalités de l'Ontario (en milieu tant rural qu'urbain) ont toujours été mal desservies et environ 7 %, toujours desservies à l'excès entre 2007-2008 et 2010-2011. Nous avons aussi constaté qu'il arrivait qu'une région mal desservie soit adjacente à une région desservie à l'excès. Ainsi, on comptait dans une région mal desservie 632 services par millier d'habitants en 2010-2011, alors que l'on comptait dans une région voisine 3 299 services par millier d'habitants. Le Ministère n'a pas déterminé si les régions qu'il considère comme mal desservies avaient en fait un accès adéquat à des services parfois offerts à quelques kilomètres seulement dans une région voisine. En outre, la dernière analyse de l'accessibilité des services offerts par les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS, mandatés pour collaborer avec les fournisseurs de soins de santé locaux afin de déterminer les priorités en matière de services de santé dans la région desservie par chaque réseau, la province comptant en tout 14 RLISS) remonte à 2007. À ce moment-là, le nombre de services allait de 1 100 par millier d'habitants dans un RLISS à près de 3 400 par millier d'habitants dans un autre. À l'heure actuelle, les RLISS sont responsables de la planification et du financement des services de diagnostic offerts dans les hôpitaux seulement, mais le Ministère a indiqué qu'il examinait la mesure dans laquelle les RLISS devraient participer à la planification et au financement des services de diagnostic dans les établissements de santé autonomes dans l'avenir.

En outre, le Ministère ne rajuste pas en fonction de l'âge ou du sexe les statistiques démographiques utilisées pour ses analyses du nombre de services par habitant. Comme les services de diagnostic sont plus souvent requis à mesure que la population vieillit et que certains services sont généralement prodigués à des femmes plutôt qu'à des hommes, les résultats seraient plus significatifs si on tenait

compte de ces facteurs démographiques. Par exemple, les échographies obstétriques et gynécologiques ne sont prodiguées qu'à des femmes, et l'analyse minérale des os est beaucoup plus souvent effectuée chez des personnes âgées, puisque les os sont plus poreux avec l'âge. Toutes les analyses par habitant menées par le Ministère étaient pourtant fondées sur la population totale et ne tenaient pas compte de la proportion de femmes ou de personnes âgées dans la population d'une région donnée.

Le Ministère n'encourage pas les propriétaires d'établissement à se réinstaller dans des régions mal desservies de la province. En conséquence, même si les résidents de certaines régions doivent attendre plus longtemps pour des services de diagnostic, le processus actuel d'approbation par le Ministère des nouveaux services offerts par des établissements existants ne tient pas nécessairement compte du problème des régions mal desservies. Le Ministère est d'avis que les hôpitaux communautaires seraient mieux en mesure de répondre aux demandes de services locales dans les régions peu peuplées.

Le Ministère a indiqué que, parce que les ESA ne fournissent qu'une petite partie des autres services comme l'imagerie par résonance magnétique (IRM) et la tomodensitographie, son analyse du nombre de ces autres services par habitant et par RLISS exclut généralement ces services offerts par les établissements. Nous avons toutefois constaté que le nombre d'appareils d'IRM et de tomodensitographie par habitant serait au moins de 10 à 50 % supérieur si les appareils des établissements étaient pris en compte.

Réinstallation des établissements

Pour garantir l'accessibilité des services dans toute la province, particulièrement dans les régions qui, selon les études du Ministère, sont mal desservies, les ESA doivent obtenir l'approbation du Ministère avant de se réinstaller dans de nouveaux locaux. Le Ministère permet aux établissements de déménager uniquement dans leur région actuelle (les régions définies par le Ministère) ou à moins de cinq kilomètres de leur emplacement actuel s'ils s'installent dans une autre région. En outre, le Ministère refuse tout déménagement si un hôpital situé dans un rayon d'un kilomètre du nouvel emplacement s'y oppose. Le Ministère n'approuve pas non plus les déménagements d'une région desservie à l'excès dans une région mal desservie si le déménagement contrevient à l'une de ces règles. En 2011, le Ministère a autorisé 47 déménagements.

Nous avons constaté que certaines régions définies par le Ministère sont très grandes, alors que d'autres sont petites. Par exemple, les établissements situés dans la ville d'Ottawa, dont la superficie atteint près de 2 800 kilomètres carrés, ont beaucoup plus de choix d'emplacements pour offrir leurs services comparativement à ceux de la ville de St. Thomas, dont la superficie est d'environ 40 kilomètres carrés. Les établissements situés à Toronto peuvent déménager n'importe où dans la ville. Nous avons aussi constaté qu'il existait plusieurs régions en forme d'anneau (généralement constituées des localités entourant une ville) à l'intérieur desquelles les établissements peuvent déménager sans toutefois pouvoir s'installer dans la ville située au centre, et les établissements au centre ne peuvent généralement pas déménager dans la couronne.

Le Ministère a expliqué que beaucoup de propriétaires d'établissement aimeraient quitter une région moins peuplée pour s'installer dans une région où la population est plus dense. Certains propriétaires ont donc tenté de se déplacer par « bond » de leur emplacement actuel vers une région plus densément peuplée. Par exemple, dans un cas particulier, un établissement a présenté sept demandes d'autorisation de déménagement sur une période de quatre ans; deux de ces demandes ont été approuvées et les cinq autres ont été refusées parce que le nouvel emplacement ne respectait pas la règle des cinq kilomètres et qu'il se trouvait dans une autre région. Bien que ce contrôle des réinstallations soit sans aucun doute nécessaire, nous nous attendions à ce que le Ministère envisage les changements à apporter pour encourager les établissements à déménager d'une région desservie à l'excès dans une région mal desservie.

Services offerts à l'avenir dans les ESA

Après une analyse du coût de la prestation de certains services dans les hôpitaux plutôt que dans les collectivités, le Ministère a déterminé qu'il serait possible de réaliser des économies en assurant la prestation de divers services, notamment ceux moins complexes sur le plan médical, dans des cliniques communautaires, comme les ESA, plutôt que dans les hôpitaux. Particulièrement, le Ministère estimait que les services d'IRM et de dialyse, ainsi que les services de coloscopie et d'échocardiographie, coûtent moins cher – environ de 20 % à 40 % de moins – lorsqu'ils sont exécutés par un fournisseur de la collectivité plutôt que dans un hôpital. Au moment de notre vérification, la plupart de ces services étaient plus souvent offerts en milieu hospitalier que dans les collectivités.

Le Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé (le Plan), publié par le Ministère en janvier 2012, souligne que les actes médicaux courants pourraient être offerts à l'avenir dans des cliniques communautaires, comme les ESA, plutôt que dans des hôpitaux. Le Plan précise que les ESA existants pourront réaliser un plus grand nombre d'interventions de la cataracte parce qu'ils peuvent le faire pour moins cher qu'un hôpital. Même si cette question n'est pas abordée dans le Plan, le Ministère nous a informés qu'en 2013-2014, il s'attendait à accroître le nombre de services d'IRM offerts dans un ESA existant, à un coût inférieur à celui des hôpitaux. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas de plan particulier pour transférer la prestation d'autres services dans les établissements communautaires.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les Ontariens ont accès rapidement et facilement aux examens et aux interventions dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mieux recenser les régions mal desservies de la province comme l'indiquent les niveaux des services offerts à la fois par les hôpitaux et les établissements de santé autonomes (par exemple, en analysant la répartition de la population et des sexes dans chaque région et en déterminant les besoins en services qui en découlent);
- trouver des moyens de répondre aux besoins des patients dans les régions recensées comme mal desservies, par exemple en offrant des incitatifs pour encourager les établissements à offrir des services dans ces régions ou en révisant les politiques qui restreignent la capacité des établissements à déménager dans les régions mal desservies.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est heureux de constater que le vérificateur souligne le Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé, qui fait état de son engagement d'assurer à tous les Ontariens un accès à des services de santé appropriés, notamment un accès rapide et commode aux examens et interventions dont ils ont besoin. Grâce à ce Plan, un plus grand nombre de services seront offerts dans les collectivités et selon divers modèles de prestation convenant aux types de services et répondant aux besoins en soins de santé communautaires. Le modèle de prestation des services par l'entremise des ESA constitue une base solide pour offrir plus de services de diagnostic et d'interventions dans les collectivités.

Pour soutenir la transition à la prestation d'un plus grand nombre de services dans les collectivités et pour s'assurer que les services sont planifiés et offerts en fonction des besoins des populations locales et régionales, le Ministère entend :

- explorer activement les possibilités de planification conjointe entre les RLISS et les ESA afin d'assurer la combinaison et la répartition appropriées des examens diagnostiques et des interventions pour répondre aux besoins locaux en matière de santé et pour

mieux déterminer les régions de la province mal desservies comme l'indiquent les niveaux des services offerts à la fois par les hôpitaux et les ESA;

- améliorer la planification du volume des services offerts dans les collectivités et à proximité du lieu de résidence des patients, dont la possibilité d'offrir des incitatifs pour attirer les fournisseurs de services des ESA dans les régions mal desservies, et réviser ses politiques de réinstallation des ESA pour faciliter le transfert d'examens diagnostiques et d'interventions aux régions mal desservies.

FACTURATION

Ententes de financement

Établissements en régime de paiement à l'acte

Les ESA en régime de paiement à l'acte (par exemple, ceux offrant des services de radiographie et d'échographie) reçoivent des frais d'établissement uniformisés pour chaque type de service exécuté. Ces frais ont été négociés par le Ministère et l'OMA, l'organisme négociateur qui représente les médecins en Ontario, et ont été calculés pour correspondre à peu près aux frais généraux (incluant le loyer, la dotation, les fournitures et l'équipement) liés à l'exécution de chaque service. Les tarifs sont établis dans le barème des frais d'établissement payés aux ESA. Tous les frais d'établissement sont assortis d'honoraires professionnels correspondants, que les médecins peuvent facturer pour l'exécution d'un examen ou l'interprétation de ses résultats. Ces honoraires professionnels, qui sont également négociés par le Ministère et l'OMA, sont établis dans la liste des prestations du RASO. La Figure 3 présente les cinq principaux frais d'établissement facturés, le volume de chaque service ainsi que les honoraires professionnels et les frais d'établissement correspondants, par service. Le Ministère ne disposait pas de renseignements sur le montant total des honoraires professionnels facturés pour ces services.

Entre 1992 et 2005, le Ministère a diminué plusieurs fois et augmenté une fois les frais d'établissement généraux versés aux ESA. À partir de 2005, aucun changement n'a été apporté jusqu'en mai 2012, lorsque le Ministère a réduit de 2,5 % tous les frais d'établissement et de 5 % les honoraires professionnels connexes, pour tenir compte de la situation actuelle, des améliorations de la technologie et des changements dans les normes en matière de soins. D'autres frais de service ont aussi été réduits, notamment les frais de coloscopie.

Tous les établissements reçoivent le même montant pour chaque service, peu importe où l'établissement est situé et le nombre de services qu'il offre, alors que les grands établissements peuvent profiter

Figure 3 : Total des cinq principaux frais d'établissement payés, 2010-2011, et frais connexes

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2010-2011		Au 1er avril 2011 ($)	
Type de service	Total des frais d'établissement payés (en millions de dollars)	Volume	Frais d'établissement payés par service	Honoraires professionnels payés par service
Radiographie thoracique (rayons X – 2 vues)	20,0	826 000	24,18	11,30
Échographie pelvienne complète (en présence d'un médecin)	17,7	355 000	50,00	32,30
Échographie pelvienne complète (en l'absence d'un médecin)	16,4	328 000	50,00	24,20
Polysomnographie (diagnostic initial)	15,5	41 000	380,25	128,30
Échographie vaginale ou rectale	14,6	291 000	50,00	24,20

d'économies d'échelle parce que certains coûts, par exemple le loyer et les salaires du personnel de réception, n'augmentent pas en proportion du nombre de services offerts.

Dans un rapport publié en 2000, le Comité sur les frais techniques (le Comité), formé de représentants du Ministère, de l'OMA et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, indiquait que « le remboursement des coûts devrait être le principe sous-jacent du financement du volet technique des services diagnostiques » et reconnaissait que la majorité des frais d'établissement n'avaient pas été fixés selon une méthode de calcul rigoureuse. Le Comité se doutait qu'avec l'introduction de nouveaux équipements et technologies (qui permettent d'accélérer la prestation de certains services), certains frais ne reflétaient pas exactement les coûts, et a souligné qu'il manquait d'information sur l'écart entre les frais et les coûts réels. Il a donc recommandé que le barème des frais soit examiné dès que possible et a suggéré que, dans l'idéal, la méthode de calcul des frais devrait tenir compte de facteurs tels que les économies d'échelle dont bénéficient les établissements à fort volume.

Dans notre *Rapport annuel 2004*, nous recommandions au Ministère de « déterminer objectivement le coût actuel de la prestation de chaque type de services » et d'« examiner la relation qui existe entre le volume de services offerts et les coûts de prestation des services ». À l'époque, le Ministère avait indiqué que le comité sur les services diagnostiques se pencherait sur cette question. Ce comité a toutefois été dissous en 2008 sans avoir effectué d'analyse, apporté de changement au barème des frais ou évalué les frais généraux actuels liés à l'exploitation d'un établissement.

Le Ministère nous a cependant fourni le rapport d'analyse comparative des systèmes d'imagerie médicale dans cinq différentes administrations canadiennes, rédigé en 2008 par un autre gouvernement provincial à partir des données de 2006-2007. Les résultats de cette analyse comparative montrent que les frais d'établissement en Ontario à l'époque étaient souvent inférieurs à ceux d'autres provinces. Le Ministère n'a toutefois pas vérifié si c'était toujours le cas en examinant les données à jour sur les frais payés par d'autres administrations. Nous avons remarqué que la Colombie-Britannique et l'Alberta offraient une gamme de services, aussi bien de diagnostic que de chirurgie, dans des cliniques communautaires. Ces deux provinces n'avaient pas d'honoraires professionnels et de frais d'établissement distincts; le paiement total versé comprenait tous les frais et honoraires. Nous avons comparé les frais d'établissement et les honoraires professionnels combinés pour trois services payés en Ontario avec les frais payés pour les mêmes services en Colombie-Britannique, et avons constaté un écart de plus ou moins 6 % entre les frais payés en Ontario et en Colombie-Britannique.

En avril 2011, le Ministère a demandé à l'OMA (qui représente les médecins), à l'Association des hôpitaux de l'Ontario (qui représente les hôpitaux) et à la Coalition of Independent Health Facilities (qui représente les ESA) de lui proposer des options de financement des frais d'établissement au plus tard en octobre 2011. Dans sa réponse, la Coalition ne proposait pas d'option de financement, mais plutôt une orientation des discussions futures sur le financement. Ni l'OMA ni l'Association des hôpitaux de l'Ontario n'ont proposé d'options, bien qu'elles aient obtenu une prorogation jusqu'en mars 2012 pour le faire. Le Ministère a indiqué qu'il ne s'attendait plus à d'autres propositions concernant les frais d'établissement de la part de l'OMA et de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, parce que la renégociation de l'entente sur les services de médecin, qui établit la rémunération des médecins, constituait la principale priorité en 2012.

Comme mentionné plus haut, le Ministère n'autorise pas les établissements à offrir de nouveaux services si les services en question sont déjà plus que suffisants dans la région. Les établissements peuvent cependant ajouter des services à leur offre en achetant, sans avoir à obtenir l'approbation du Ministère, de l'équipement de diagnostic supplémentaire; l'entente entre le Ministère et les établissements exige uniquement

que les établissements informent le Ministère dans les 30 jours de tout achat de nouvel équipement. De l'équipement supplémentaire signifie que davantage de services seront prodigués et donc que le Ministère versera un montant plus élevé pour les frais d'établissement et les honoraires professionnels. Si l'établissement offrant les services se trouve dans une région mal desservie, la région bénéficie de l'accessibilité accrue de services.

Contrairement au nombre illimité de services pour lesquels les établissements peuvent recevoir des paiements, les laboratoires, qui sont aussi en régime de paiement à l'acte, sont assujettis à un niveau de financement provincial maximal (pour tous les laboratoires de l'Ontario), et un montant maximal s'applique à chaque laboratoire.

Établissements visés par un contrat négocié

Le Ministère finance 35 établissements, incluant des établissements offrant des services d'IRM et de chirurgie de la cataracte, aux termes de contrats négociés pour la prestation d'un volume ou d'un nombre d'heures de services prédéterminé. Si un établissement fournit moins de services que ce qui est prévu au contrat, le Ministère réduit son financement. Les établissements qui prodiguent plus de services que ce qui est prévu au contrat ne touchent pas de fonds supplémentaires du Ministère.

Le montant (selon le volume ou le nombre d'heures prévu au contrat) versé aux établissements bénéficiant de droits acquis depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* (la Loi) a été négocié par le Ministère et les établissements. En conséquence, dans sept cas, le Ministère a approuvé des services d'IRM et de tomodensitographie, qui n'étaient auparavant pas prévus dans la Loi, dans le cadre d'un processus concurrentiel. Pour les autres nouveaux services, comme les chirurgies de la cataracte, le Ministère a négocié directement avec des fournisseurs connus, comme l'autorise la Loi. Dans tous les cas, les contrats subséquents ont été négociés par le Ministère et chacun des établissements.

En 2004, le Ministère a mis sur pied un groupe d'experts afin d'améliorer, entre autres, l'accès aux services d'IRM et de tomodensitographie dans les hôpitaux et les ESA ainsi que la qualité et l'efficience de ces services. Le rapport publié en 2005 par le groupe d'experts faisait état de la prestation inefficace de ces services. Dans le cas des services d'IRM, la situation s'expliquait principalement par le fait que le Ministère avait alloué un temps plus long que nécessaire pour certains types d'examens par IRM et qu'il payait les établissements pour refaire les examens après qu'ils aient commis des erreurs. En ce qui concerne les tomodensitographies, le rapport indiquait que les examens devraient prendre 20 minutes, quelle que soit la partie du corps examinée, alors que les tarifs prévus au contrat étaient fondés sur un temps estimatif par service, qui était en moyenne 60 % plus long. Le Ministère nous a expliqué qu'il avait jugé à l'époque que la réduction de tarifs pour les tomodensitographies suggérée par le groupe d'experts n'était pas appropriée pour les établissements, même s'il n'avait aucune analyse pour appuyer ses conclusions. Entre 2007 et 2009, au moment de la renégociation des contrats de cinq ans avec les cinq ESA offrant des services d'IRM, le Ministère n'a encore une fois pas tenu compte des recommandations du groupe d'experts. En revanche, deux ans après la négociation des contrats, le Ministère a communiqué avec ces établissements à propos d'une réduction des tarifs. Certains d'entre eux ont accepté les tarifs réduits, mais les autres ont refusé. Le Ministère a continué de payer ces établissements au taux prévu dans le contrat négocié en 2007 et a versé le tarif réduit aux autres établissements. Le Ministère a fait savoir qu'il entendait négocier un tarif réduit avec les autres établissements au renouvellement du contrat en 2012.

Pour la plupart des contrats négociés, le Ministère ne valide pas régulièrement le caractère raisonnable des tarifs payés. Même s'il n'est pas nécessairement commode d'organiser un processus concurrentiel dans tous les cas, le Ministère pourrait tout de même, par exemple, obtenir périodiquement de l'information auprès d'autres

administrations, sinon examiner régulièrement les coûts pour s'assurer qu'ils sont raisonnables. Comme les frais d'établissement ne font pas l'objet d'un examen périodique, il est possible que certains services coûtent plus cher à offrir, mais il est plus probable que les améliorations de la technologie fassent en sorte que les frais d'établissement payés sont de beaucoup supérieurs aux coûts réels de la prestation des services.

Aiguillage vers les services

Les patients ont généralement besoin d'un formulaire d'aiguillage de leur médecin pour obtenir des services auprès d'un ESA. Dans son rapport de 2010 *Décisions, décisions : les médecins de famille en tant que gardes de l'accès aux médicaments d'ordonnance et à l'imagerie diagnostique au Canada*, le Conseil canadien de la santé a souligné que l'amélioration de l'accès à l'imagerie diagnostique a « mené à une augmentation des tests de diagnostic, dont une partie peut être considérée comme découlant d'une surutilisation ». Le rapport cite des études révélant une surutilisation de l'imagerie diagnostique, mais conclut qu'il est difficile d'en donner les raisons et de la quantifier. À cet égard, l'Association canadienne des radiologistes avance dans son site Web que près de 30 % des tomodensitographies et d'autres examens d'imagerie au Canada ne fournissent aucun renseignement utile ou sont inappropriés. Des études menées dans d'autres administrations indiquent également que l'imagerie diagnostique n'est probablement pas toujours utilisée à bon escient. En se fondant sur les études de deux autres administrations, le Ministère a estimé qu'environ 20 % des frais d'établissement facturés en Ontario sont probablement injustifiés – notamment à cause d'examens inutiles.

Dans certains cas, le médecin qui demande les examens est celui qui offre le service ou travaille pour l'établissement vers lequel le patient est orienté, ou encore en est le propriétaire. On parle alors d'« auto-aiguillage », puisque le médecin se renvoie lui-même le patient. Cette pratique peut améliorer les soins aux patients dans certains cas; ainsi, un ophtalmologiste peut prescrire et exécuter une échographie de l'oeil pour faciliter le diagnostic et le traitement hâtif d'une affection soupçonnée. Toutefois, diverses études y compris un article publié en 2012 dans le *Journal of American Medical Association* indiquent [*Traduction*] « que l'on constate de plus en plus que les médecins détenant des intérêts dans du matériel d'imagerie sont plus susceptibles de faire passer des examens par imagerie à leurs patients que les médecins qui orientent leurs patients vers des radiologistes pour des services indépendants ». L'article précise en outre : [*Traduction*] « lorsqu'un médecin aiguille un patient vers un service d'imagerie qui lui appartient et qu'aucune supervision n'est faite par un tiers, il se peut que ce médecin prenne une décision inconsciente au sujet de l'imagerie diagnostique ».

L'une des conditions pour le maintien du permis d'un ESA en régime de paiement à l'acte est l'approbation par le Ministère de changement dans les propriétaires majoritaires. De 2008 à 2011, le Ministère approuvé plus de 175 de ces changements. Les établissements doivent confirmer les noms des propriétaires tous les cinq ans au moment du renouvellement de leur permis. De plus, certains propriétaires font parvenir au Ministère les documents indiquant la date des changements de l'actionnariat. Le Ministère ne demande toutefois pas régulièrement aux établissements de confirmer les propriétaires, par exemple en cochant une case sur un formulaire et en signant pour indiquer qu'il n'y a aucun changement ou en inscrivant les changements puis en signant. Par conséquent, le Ministère consent beaucoup d'efforts administratifs pour faire le suivi des régimes de propriété.

Même si le Ministère estime qu'environ la moitié des établissements de l'Ontario appartiennent en propriété exclusive à des médecins ou sont contrôlés par ces derniers, il n'a pas analysé les tendances de l'aiguillage de ces médecins vers leur propre établissement. Le Ministère ne dispose pas non plus de renseignements sur les médecins qui aiguillent les patients vers un établissement dans lequel leur

conjoint ou un proche parent détient un intérêt. Le Ministère pourrait se servir d'un formulaire de confirmation des propriétaires des établissements pour déterminer périodiquement si le ou les propriétaires ou un membre de leur famille immédiate sont médecins.

En mai 2012, le Ministère a proposé de payer seulement 50 % des frais d'établissement et des honoraires professionnels relatifs aux services lorsqu'un médecin aiguille un patient vers une clinique où il travaille. Il n'a toutefois pas estimé l'incidence de la réduction de 50 % sur les ESA, même si certains de ses documents indiquent que certains établissements pourraient être forcés de fermer et que cette mesure risque d'entraîner une dégradation de la qualité et de la sûreté des services d'imagerie ou d'examen parce que les cliniques pourraient devoir prendre des « raccourcis » afin de réduire leurs coûts et d'assurer leur viabilité. De plus, le Ministère ne disposait généralement pas de renseignements sur ce qui pourrait être considéré comme une proportion raisonnable d'examens en auto-aiguillage ni sur ce qui serait une proportion démesurée exigeant un suivi. En juin 2012, en réponse aux préoccupations soulevées par l'OMA, le Ministère a annoncé qu'il allait mettre sur pied un groupe d'experts chargé d'examiner les auto-aiguillages des médecins et qu'il attendrait ses recommandations avant de modifier les frais et les honoraires liés aux auto-aiguillages.

Vérification de la facturation

Comme le montre la Figure 1, le total des paiements versés aux établissements a augmenté d'environ 4 % par année, passant de 348 millions de dollars en 2006-2007 à 408 millions en 2010-2011. Les paiements de frais d'établissement pour les services de diagnostic ont notamment augmenté d'environ 4 % par année, passant de 323 à 377 millions de dollars. Les frais payés pour des échographies affichent toutefois une hausse de 7 % par année durant la même période, passant de 130 à 173 millions. Particulièrement, les frais pour 12 échographies ont augmenté de plus de 50 % de 2006-2007 à 2010-2011. Par exemple, le coût total des échographies facturées sous le code « frais divers – extrémités, par membre » a augmenté de 130 % de 2006-2007 à 2010-2011, passant de 2,9 à 7,5 millions de dollars, soit une hausse de plus de 20 % par année en moyenne. Les frais d'établissement ont très peu évolué, ce qui est essentiellement attribuable à l'augmentation du volume des services fournis. Le montant total des paiements versés pour des services prévus par contrat (comme les services de dialyse et d'avortement) est passé de 31 millions de dollars en 2006-2007 à 41 millions en 2010-2011. La hausse la plus importante était attribuable au versement de fonds ponctuels par le Ministère en 2010-2011 pour le remplacement d'environ 70 appareils de dialyse dans les établissements offrant ce type de service. Même si le Ministère examine les volumes des services et leur effet, dans une certaine mesure, sur les coûts totaux des services prévus par contrat, il n'a pas étudié les raisons expliquant les changements du volume des paiements à l'acte.

Le Ministère a indiqué que par le passé, il recensait sans formalité quelques fois par année les pratiques de facturation douteuses (par exemple, par l'entremise des plaintes et des évaluations des demandes d'élargissement des services des établissements), et signalait environ un cas par année à la Police provinciale de l'Ontario. En novembre 2011, le Ministère a lancé un projet d'intégrité des demandes de paiement, qui comprenait la vérification des données sur les demandes de paiement des frais d'établissement en 2010-2011. Cet examen a permis de déterminer des tendances inhabituelles en matière de facturation dans environ 25 % des établissements en activité. Par exemple, cinq établissements facturaient plus de 500 et jusqu'à 2 200 échographies combinées de la tête et du bassin pratiquées à l'occasion de la même visite, alors que la majorité des établissements facturaient moins de 50 échographies combinées semblables. D'après le Ministère, cette combinaison de services de diagnostic devrait rarement être nécessaire,

puisque très peu de problèmes de santé l'exigent. En dépit de cette analyse ciblée, le Ministère était d'avis que beaucoup de pratiques de facturation inhabituelles seraient résolues en sensibilisant les établissements aux pratiques de facturation appropriées et a précisé qu'il élaborait du matériel informatif qui sera remis aux établissements à compter de l'automne 2012. De plus, le Ministère nous a fourni une liste d'autres analyses de données prévues en vue de déceler les pratiques de facturation inappropriées, sans toutefois avoir adopté de plan pour les réaliser.

Le Ministère fournit à l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) des renseignements détaillés sur les services facturés par chaque établissement. L'Ordre nous a cependant informés que même s'il reçoit des données du Ministère sur les soins fournis aux patients, cette information n'est pas transmise aux évaluateurs et le mandat de ces derniers ne comprend pas la vérification des demandes de paiement. On communique plutôt aux évaluateurs le nombre de patients ayant reçu un service particulier durant une période donnée – par exemple, au cours des quelques derniers mois. Les évaluateurs de l'Ordre sélectionnent un échantillon des actes posés auprès des patients en fonction de l'information fournie par l'établissement visité pour s'assurer, entre autres, que chaque patient a présenté un formulaire d'aiguillage signé par un médecin. Ils ne déterminent toutefois pas si les actes facturés au Ministère ont effectivement été posés. Nous avons aussi constaté que le protocole d'entente entre le Ministère et l'Ordre ne précise pas qu'on attend des évaluateurs qu'ils vérifient les factures envoyées au Ministère par les établissements, que ce soit à partir des données du Ministère ou d'une autre façon.

Les établissements doivent communiquer au Ministère les dates d'entrée en fonction et de départ des médecins. Le Ministère a indiqué qu'il ne paie que les services fournis par un médecin figurant sur la liste du personnel de l'établissement. Les médecins signent le formulaire que l'établissement présente au Ministère et sur lequel figure la date à laquelle il est entré en fonction, mais lorsque l'établissement produit le formulaire indiquant le départ d'un médecin, celui-ci ne le signe généralement pas et la date du départ n'y est pas précisée. De plus, tous les frais d'établissement facturés au Ministère devraient généralement être associés à des honoraires professionnels correspondants facturés par le médecin de l'établissement qui a interprété les résultats des analyses ou réalisé la chirurgie, selon le cas. Le Ministère a ajouté qu'il ne faisait ni périodiquement ni ponctuellement de rapprochement entre les frais d'établissement et les honoraires professionnels facturés par les propriétaires des établissements et les médecins, respectivement, afin de déceler d'éventuelles irrégularités.

RECOMMANDATION 2

Pour optimiser la gestion rentable du Programme des établissements de santé autonomes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- examiner régulièrement les frais qu'il paie aux établissements de santé autonomes (pour couvrir les coûts de la dotation et de l'équipement ainsi que d'autres frais généraux) en évaluant les coûts réels des services et en comparant périodiquement les frais à ceux d'autres administrations;
- envisager des solutions de rechange afin de mieux gérer le volume des frais que les établissements peuvent facturer dans les régions desservies à l'excès, par exemple exiger de ces établissements qu'ils obtiennent son approbation avant d'accroître leur capacité en achetant de l'équipement supplémentaire;
- envisager de demander aux propriétaires d'établissement de lui déclarer tout conflit d'intérêts possible et examiner périodiquement les données de facturation afin de repérer les établissements ayant des pratiques de facturation inhabituelles, notamment les factures d'un nombre anormalement élevé

d'auto-aiguillages de patients par un médecin propriétaire de l'établissement ou y travaillant ou encore parent du propriétaire, et faire un suivi auprès de ces établissements;

- pour certains services, vérifier périodiquement que les établissements ont facturé uniquement les services fournis aux patients, par exemple en comparant les factures des établissements et les formulaires d'aiguillage des médecins ou les honoraires professionnels facturés par ces derniers pour les mêmes services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera la possibilité d'effectuer un examen interadministration et une analyse de la valeur relative par rapport au coût des frais techniques qu'il paie aux ESA.

Le Ministère convient que l'information sur l'équipement acheté par les exploitants des ESA présente de l'intérêt. À cet égard, il a établi un programme de subventions en 2011-2012 pour aider les ESA à acheter de l'équipement numérique et songe à offrir un financement sous forme de subventions à cette fin pour une deuxième année. De plus, le Ministère envisage une planification des capacités à l'échelon local avec l'aide des RLISS, et songe à exiger des ESA des régions desservies à l'excès qu'ils obtiennent son approbation avant d'accroître leurs capacités.

Le Ministère est préoccupé par l'auto-aiguillage et l'utilisation appropriée des services de diagnostic et d'imagerie dans la province, y compris les services fournis dans des établissements appartenant à des médecins. Son Comité d'experts en matière d'utilisation appropriée des services de diagnostic et d'imagerie médicale devrait formuler ses recommandations à l'automne 2012 à propos de l'utilisation appropriée des services de diagnostic et d'imagerie fournis dans divers milieux professionnels, notamment les ESA. Ces recommandations, lorsqu'elles auront été formulées, seront examinées de près conjointement avec l'OMA et des mesures seront établies pour résoudre les problèmes relatifs à l'auto-aiguillage et à l'utilisation appropriée des services en Ontario, y compris dans les ESA. Par ailleurs, le Ministère convient qu'il doit prêter attention à la participation ou à l'intérêt important des médecins dans l'exploitation d'un ESA et il explore activement les mécanismes possibles pour exiger des médecins qu'ils déclarent cette information.

En outre, le Ministère prend d'autres mesures pour mettre en oeuvre des processus de surveillance et de gestion de l'utilisation des services, notamment les analyses proactives des données sur les demandes de paiement, un programme de rayonnement et de sensibilisation auprès des fournisseurs, les vérifications des cliniques, et le recouvrement des paiements. L'initiative de vérification des cliniques comprendra des processus de vérification visant à s'assurer que les établissements facturent au Ministère uniquement les services qu'ils ont fournis à des patients.

SURVEILLANCE DU RENDEMENT

Évaluations d'assurance de la qualité réalisées par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario

Pour garantir la qualité des services, en vertu de la Loi, tous les établissements doivent nommer un expert-conseil en qualité qui est chargé de conseiller les propriétaires sur la qualité des services et les normes connexes visant l'établissement. Le médecin propriétaire d'un établissement peut se désigner comme expert-conseil en qualité. Pour obtenir une assurance indépendante de la qualité des services fournis par l'établissement, le Ministère a conclu un protocole d'entente avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre), l'organisme professionnel qui chapeaute les médecins en Ontario. Aux termes du protocole, l'Ordre mène des évaluations d'assurance de la qualité des

services fournis dans les établissements en se fondant sur les paramètres de la pratique clinique et les normes relatives aux établissements (les Normes) établies par l'Ordre.

Les évaluations sont effectuées par des évaluateurs nommés par l'Ordre, généralement une équipe formée d'un médecin et d'un technicien spécialiste ayant l'expérience des services d'établissement évalués. Les évaluateurs passent généralement une journée à l'établissement puis présentent leur rapport à l'Ordre. Ce rapport indique si l'établissement satisfait aux Normes et fournit des observations détaillées à l'appui des conclusions ainsi que des recommandations d'amélioration, le cas échéant. L'Ordre examine ce rapport, puis le transmet au Ministère.

Si l'établissement ne satisfait pas aux Normes, le rapport est soumis à l'examen du conseiller médical du Ministère, qui le conseille sur les mesures supplémentaires à prendre. À la demande du Ministère, l'Ordre effectue une réévaluation et, à l'occasion, des évaluations ciblées pour faire le suivi de certaines questions. Le Ministère peut intervenir en suspendant ou en révoquant le permis de l'établissement, selon les recommandations du rapport d'évaluation.

Le Ministère a versé à l'Ordre environ 1,5 million de dollars pour l'exécution d'évaluations d'assurance de la qualité dans les ESA, ce qui comprenait plus de 200 évaluations d'établissement en 2010-2011. Au moment de notre vérification, le Ministère et l'Ordre négociaient un protocole d'entente révisé, aux termes duquel les établissements, et non le Ministère, devront payer l'Ordre pour l'exécution des évaluations.

Indépendance des évaluateurs

Comme les évaluateurs doivent avoir de l'expérience dans les services qu'ils examinent, la plupart des médecins et des techniciens spécialistes qui évaluent les établissements pour le compte de l'Ordre travaillent régulièrement dans des hôpitaux ou dans des ESA. Pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêts entre un évaluateur et l'établissement évalué, l'Ordre demande verbalement aux évaluateurs s'ils se trouvent en conflit d'intérêts (après avoir fourni des exemples de conflit d'intérêts, par exemple être membre de la famille d'une personne qui travaille dans l'établissement ou avoir déjà travaillé avec une personne travaillant à l'établissement). Les évaluateurs ne sont généralement pas autorisés à évaluer un établissement à l'égard duquel ils se trouvent en conflit d'intérêts. Toutefois, l'Ordre n'exige pas des évaluateurs qu'ils signent une attestation confirmant qu'ils ne sont pas en conflit d'intérêts.

Même s'il revient à l'Ordre de nommer les évaluateurs, les établissements peuvent dans certains cas (par exemple, un conflit d'intérêts possible) refuser un évaluateur et demander qu'une autre personne soit nommée à sa place, en raison de la concurrence que se livrent certains établissements. L'Ordre nous a informés que les établissements exercent ce droit dans environ 2 % des cas.

Calendrier des évaluations

Le Ministère utilise sa base de données, qui comprend les dates de toutes les évaluations et réévaluations des établissements, pour déterminer quels établissements il demandera à l'Ordre d'évaluer au cours de la prochaine année. Le Ministère a pour politique générale d'évaluer chaque établissement tous les cinq ans. Il remet la liste des établissements de l'année à l'Ordre, qui est responsable de planifier les évaluations avec chaque établissement.

Nous avons constaté qu'en janvier 2012, l'Ordre n'avait pas évalué près de 12 % des établissements qui auraient dû l'être au cours des cinq dernières années. Le Ministère a expliqué que les évaluations pouvaient être reportées pour différentes raisons, dont une pénurie d'évaluateurs possédant les connaissances spécialisées requises pour évaluer les services (l'Ordre a souligné qu'il était difficile, par exemple, de trouver des évaluateurs pour les cliniques de polysomnographie parce qu'il existe peu de spécialistes de ce domaine) et les projets de déménagement des établissements.

Dans notre *Rapport annuel 2004*, nous recommandions au Ministère de songer à demander à l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario d'effectuer au moins quelques évaluations sans préavis. Au moment de notre vérification, les établissements recevaient un préavis d'au moins six à huit semaines pour se préparer à la visite des évaluateurs. (Les réévaluations se font parfois à l'improviste, comme il en est question à la rubrique Suivi des évaluations ci-dessous.)

Réalisation des évaluations et rapports sur les résultats

Les évaluateurs de l'Ordre utilisent une liste de contrôle fondée sur les paramètres de la pratique clinique et les normes relatives aux établissements (les Normes) pour réaliser les évaluations. Le Ministère dispose d'un exemplaire des Normes mais ne reçoit généralement pas de copie des listes de contrôle utilisées. Pour remplir cette liste de contrôle, les évaluateurs sélectionnent et examinent un échantillon d'images diagnostiques (dans le cas des établissements offrant des services de diagnostic) ou de dossiers de patients, de notes de chirurgie, etc. (dans le cas des établissements offrant des services de dialyse et de chirurgie). Dans la mesure du possible, ils observent aussi des examens effectués sur des patients. Nous avons constaté que les lignes directrices de l'Ordre en matière d'échantillonnage recommandent les mêmes tailles d'échantillon minimales (entre 10 et 15 dossiers par type de service, selon le type d'établissement) pour tous les établissements offrant un service particulier, quel que soit le nombre d'actes posés par l'établissement. Nous avons aussi constaté que la méthode employée par les évaluateurs pour constituer l'échantillon ne permettait pas d'examiner le travail de tous les professionnels de l'établissement.

Après avoir reçu le rapport des évaluateurs, l'Ordre rend compte des résultats au Ministère dans les 3 à 20 jours ouvrables, selon la gravité des résultats (ces échéances ont été établies en 2005). Nous avons constaté que l'Ordre a généralement respecté ces échéances en 2010-2011. Aucune échéance n'est toutefois fixée pour la présentation par les évaluateurs des résultats des évaluations à l'Ordre. Nous avons constaté qu'en 2010-2011, le délai médian entre la date de l'évaluation et la date à laquelle l'Ordre transmettait les résultats au Ministère s'établissait à 47 jours, 90 % des rapports étant reçus dans les 84 jours. La plus grande partie de cette période correspondait au temps écoulé entre la date de l'évaluation et la réception du rapport des évaluateurs par l'Ordre.

Les résultats des évaluations comprennent une cote attribuée aux établissements sur une échelle de un (cote la plus élevée : l'établissement respecte les normes établies et il n'y a aucune recommandation) à cinq (cote la plus faible : les soins aux patients sont à risque, et les recommandations peuvent comprendre la fermeture immédiate de l'établissement). Entre janvier 2007 et janvier 2012, plus de 80 % des quelque 1 110 établissements évalués ont obtenu une cote indiquant qu'ils respectaient les Normes et ont fait l'objet de peu ou pas de recommandations importantes (c'est-à-dire que ces établissements ont reçu l'une des deux meilleures cotes).

Suivi des évaluations

L'Ordre détermine généralement quels établissements exigent un suivi après l'évaluation, en fonction des commentaires des évaluateurs. Le suivi peut prendre la forme d'une simple demande de documents à l'établissement, par exemple un plan d'action expliquant comment il corrigera les lacunes cernées, jusqu'à l'exécution d'une réévaluation par l'Ordre à la demande du Ministère. Les réévaluations sont généralement effectuées de 3 à 12 mois après l'évaluation initiale, selon ce que l'Ordre juge nécessaire. Six établissements ont fait l'objet d'une réévaluation en 2010-2011.

Dans nos rapports annuels de 1996 et 2007, nous constations que le Ministère et l'Ordre ne s'étaient pas entendus sur les échéanciers des activités de suivi de l'Ordre, et recommandions que

le Ministère révise son protocole d'entente avec l'Ordre pour y intégrer des échéanciers. Aucun échéancier n'était toutefois en place au moment de notre vérification.

Le Ministère peut demander à l'Ordre d'effectuer les réévaluations sans préavis. Dans ce cas, l'Ordre envoie des évaluateurs sans prévenir l'établissement ou bien l'informe qu'une évaluation sera faite dans le mois qui vient, sans préciser de date. Nous avons eu connaissance d'un cas où l'établissement a refusé de recevoir les évaluateurs à l'occasion de deux visites à l'improviste en 2010, pour enfin les accueillir en mars 2011, même si la Loi stipule que tous les propriétaires d'établissement sont tenus de coopérer pleinement avec les évaluateurs. La Loi prévoit cependant des sanctions limitées en cas de refus de coopérer, et l'Ordre nous a expliqué qu'il n'avait pas le pouvoir d'imposer des sanctions dans une telle situation.

En 2009-2010, pour confirmer que les établissements où des problèmes avaient été cernés et corrigés continuaient de satisfaire aux Normes, le Ministère a demandé à l'Ordre d'évaluer certains établissements tous les deux ou trois ans, plutôt que tous les cinq ans. En 2010-2011, l'Ordre a réalisé 26 évaluations de mi-cycle.

Inspections réalisées par le Service d'inspection des installations radiologiques

Alors que les Normes de l'Ordre exigent des établissements qu'ils vérifient tous les six mois l'équipement radiologique, le Ministère est tenu, en vertu de la *Loi sur la protection contre les rayons X*, d'inspecter périodiquement les établissements dotés d'un tel équipement, incluant principalement l'équipement de radiographie mais aussi le matériel de tomodensitographie et de fluoroscopie (qui émet une série de rayons X afin de produire une image en mouvement continu sur un écran pour illustrer, par exemple, le cheminement d'une substance de contraste dans le corps d'un patient). Il incombe au Service d'inspection des installations radiologiques (le Service) du Ministère de réaliser ces inspections et de s'assurer que l'installation initiale de l'équipement radiologique est appropriée (par exemple, vérifier que les murs contiennent suffisamment de plomb pour les besoins du blindage). Le Service veille aussi à ce que le matériel de rayons X ne produise pas de radiations excédant les normes établies dans la *Loi sur la protection contre les rayons X*. La vérification des radiations émises par le matériel de tomodensitographie ne relève toutefois pas du Service, puisqu'il n'existe pas de normes comparables pour ce matériel.

Le Service est responsable de l'inspection du matériel dans un peu plus de 7 600 établissements dotés d'équipement radiologique – incluant des hôpitaux, des cabinets de dentistes et plus de 450 ESA. En 2011-2012, le Service a inspecté au total près de 1 700 établissements, dont environ 70 ESA.

Le Service compte quatre inspecteurs, qui effectuent des visites annoncées au préalable prévues en fonction du risque que présentent les divers types d'établissement. Par exemple, les ESA doivent être évalués dans l'année qui suit leur ouverture et tous les deux ou trois ans par la suite, à moins qu'ils obtiennent une mauvaise cote après une inspection, auquel cas ils doivent être inspectés chaque année jusqu'à ce que la situation soit corrigée. Le Ministère a pour politique d'inspecter tout le matériel radiologique dans les nouveaux locaux et environ 25 % du matériel dans les locaux existants. Le Service ne peut aisément déterminer le pourcentage de l'équipement inspecté parce qu'il ne consigne pas tout l'équipement utilisé dans les établissements visités. Nous avons aussi constaté que la politique du Ministère ne précise pas que les inspecteurs doivent s'assurer que tout le matériel est vérifié au fil du temps, mais plutôt que le matériel présentant un risque élevé, tel l'équipement de fluoroscopie, doit être inspecté.

Notre examen des renseignements de la base de données sur les inspections du Service a révélé qu'en mars 2012, près de 60 % des ESA n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation selon l'échéancier

prescrit. En outre, le Ministère ne pouvait dire combien de ces établissements étaient nouveaux ni combien avaient obtenu une mauvaise cote à la dernière inspection.

Le Service n'utilise pas les travaux d'autres entités de surveillance, par exemple l'Association canadienne des radiologistes, l'Ontario Association of Radiologists et le Programme ontarien de dépistage du cancer du sein, qui examinent tous certains types de matériel radiologique d'imagerie diagnostique, y compris celui des ESA. Les travaux de ces organismes pourraient permettre au Service de réduire le temps passé dans certains établissements et de se concentrer sur les établissements ou le matériel qui n'ont pas encore été inspectés.

Le Ministère n'a pas établi de politique ou de procédure à propos du type d'information qui doit circuler entre le Service et le Programme, les communications sont plutôt laissées à la discrétion du personnel de chaque secteur. Nous avons constaté des communications et des échanges d'information minimaux entre le Service et le Programme. Par exemple, le système d'inspection du Service n'est pas relié à la base de données du Programme et, bien que le Ministère ait indiqué que les données pouvaient être comparées manuellement afin de relever les disparités, cela n'a pas été fait. Cette situation a pour conséquence, entre autres, que le Service a par erreur catégorisé près de 40 ESA comme des cabinets de dentistes, qui font l'objet d'une inspection tous les cinq ans plutôt que tous les trois ans comme les ESA. Dans le système informatique du Service, deux établissements étaient indiqués comme fermés alors qu'ils étaient toujours en activité, et les données relatives à 12 établissements qui étaient déménagés depuis plus d'un an n'étaient pas à jour. Par ailleurs, les rapports d'inspection du Service n'étaient pas transmis au Programme; le personnel chargé des inspections nous a toutefois dit que le Programme était informé de toute question importante.

Surveillance par le Ministère

Suspension et révocation de permis

La Loi stipule que le Ministère peut révoquer, suspendre ou refuser de renouveler le permis d'un établissement pour diverses raisons, notamment des problèmes d'assurance de la qualité (ex. du matériel exigeant un entretien) ou des problèmes opérationnels (ex. un établissement exerçant ses activités dans des locaux non approuvés, cessant ses activités pendant au moins six mois sans prendre de mesures raisonnables pour préparer la réouverture ou transférant plus de 50 % des intérêts de l'établissement sans avoir au préalable obtenu l'approbation du Ministère).

La Loi confère au Ministère le pouvoir de suspendre immédiatement le permis d'un établissement s'il y a un risque immédiat pour la santé ou la sécurité des patients. Nous avons constaté que la dernière suspension a eu lieu en 2011. Le Ministère a expliqué que le plus souvent, il n'y a pas de risque immédiat pour les patients. Dans ce cas, en vertu de la Loi, le Ministère doit émettre un avis de « recommandation de suspension » du permis de l'établissement, une pratique qui donne le temps à l'établissement de corriger les problèmes d'assurance de la qualité décelés pour éviter la suspension de son permis. Entre janvier 2007 et janvier 2012, le Ministère a délivré de tels avis à 32 établissements. Le Ministère a finalement suspendu sept établissements qui n'avaient pas pris en temps opportun les mesures correctives requises.

Le Ministère peut révoquer le permis des établissements suspendus qui ne corrigent pas les problèmes cernés et de ceux qui ont des problèmes opérationnels. D'après les dossiers du Ministère, six permis ont été révoqués de janvier 2007 à janvier 2012. La plupart de ces révocations étaient attribuables au fait que l'établissement avait cessé ses activités durant plus de six mois sans prendre les mesures qui s'imposaient pour préparer sa réouverture.

Quand le Ministère propose de suspendre ou de révoquer un permis, la Loi accorde 15 jours au

propriétaire de l'établissement pour demander une audience à la Commission d'appel et de révision des services de santé. Les établissements qui demandent une audience peuvent continuer d'offrir des services aux patients et de facturer les frais au Ministère jusqu'à ce que la Commission rende une décision. Nous avons constaté qu'entre janvier 2007 et janvier 2012, des établissements ont demandé des audiences concernant sept recommandations de révocation. Des 21 demandes d'audience traitées entre janvier 2007 et janvier 2012, 17 ont été réglées entre le Ministère et le propriétaire de l'établissement avant que la Commission ne rende une décision, trois ont été retirées par le propriétaire, et la Commission a rendu une décision dans le dernier cas. La plupart des appels réglés concernaient les propriétaires de trois établissements. Nous avons aussi constaté que le délai moyen de règlement des demandes d'audience était d'environ cinq ans pour les questions d'assurance de la qualité et de deux ans pour les problèmes opérationnels.

Même si la Loi donne au Ministère un grand pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'octroi d'un permis à un établissement s'il a des motifs valables de croire que celui-ci n'est pas exploité conformément à la loi ou avec honnêteté et intégrité, cette disposition est rarement invoquée. Par exemple, le Ministère a autorisé un propriétaire à offrir un nouveau service même si ses fonctionnaires avaient soulevé de graves préoccupations à propos des pratiques de facturation de ce propriétaire l'année précédente (une enquête approfondie sur les irrégularités de facturation était en cours lorsque le propriétaire a obtenu un permis pour le nouveau service).

Autres activités de surveillance

Le Ministère est informé d'activités ou de situations qui contreviennent à la Loi de différentes manières, notamment les plaintes du public et de propriétaires d'établissement. Il ne dispose toutefois pas de renseignements sur les plaintes déposées directement auprès des établissements. Le Ministère fait le suivi des plaintes qu'il reçoit (majoritairement du public) concernant la qualité des soins ou d'autres infractions à la Loi. Environ 35 plaintes ont fait l'objet d'un suivi en 2011, la moitié ayant trait à des problèmes d'assurance de la qualité, par exemple du matériel non désinfecté entre les patients ou du personnel n'agissant pas de façon professionnelle. Les activités de suivi des plaintes du Ministère varient selon la nature de la plainte. Par exemple, dans deux cas le Ministère a demandé à l'Ordre de mener une évaluation ciblée des établissements afin d'examiner les problèmes en cause.

Le Ministère a également réalisé d'autres activités administratives pour assurer la conformité à la Loi, dont certaines comporteraient des processus chronophages. Par exemple, comme mentionné précédemment, les fonctionnaires du Ministère déploient beaucoup d'efforts pour faire le suivi des renseignements sur les propriétaires des établissements. Tous les mois, ils vérifient manuellement un rapport sur les factures présentées par les établissements, repèrent les établissements qui n'ont pas présenté de facture au cours des six derniers mois et leur envoient une lettre pour leur demander soit de confirmer qu'ils ont cessé leurs activités, soit de décrire leur plan d'action pour leur réouverture. Au besoin, une lettre de suivi est envoyée six mois plus tard, et si le Ministère ne reçoit toujours pas de factures, des mesures plus vigoureuses, comme une recommandation de révocation du permis de l'établissement, sont prises. Entre janvier 2007 et janvier 2012, le Ministère a envoyé quelque 200 lettres à une centaine d'établissements qui n'avaient pas présenté de facture depuis au moins six mois.

Même si ces efforts peuvent être utiles, nous nous attendions à ce que le Ministère ait déterminé si le temps qu'il leur consacre pourrait être utilisé plus efficacement s'il assurait plutôt un suivi auprès des établissements ayant des pratiques de facturation inhabituelles ou même inappropriées, comme mentionné plus haut.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux s'assurer que les établissements de santé autonomes fournissent des services conformes aux normes de qualité de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) et satisfont à d'autres obligations établies par la loi, le Ministère doit :

- collaborer avec l'Ordre pour garantir que tous les établissements sont inspectés au moins une fois pendant la période quinquennale de renouvellement du permis;
- songer à inclure des attentes supplémentaires dans son protocole d'entente avec l'Ordre, par exemple :
  - exiger que les évaluateurs examinent la qualité du travail de tous les médecins qui travaillent à l'établissement;
  - demander que les résultats des évaluations des établissements éprouvant des problèmes graves lui soient transmis plus rapidement;
- envisager, au moment de la prochaine révision de la *Loi sur les établissements de santé autonomes*, d'instaurer des sanctions contre les propriétaires d'établissement qui refusent l'accès aux évaluateurs de l'Ordre qui se présentent sans s'être annoncés;
- élaborer des politiques et des procédures pour améliorer le partage de l'information entre son Programme des établissements de santé autonomes et son Service d'inspection des installations radiologiques, incluant l'information sur les établissements offrant des services de rayons X ainsi que sur les résultats des inspections, de sorte que chacun dispose de renseignements à jour sur les établissements dont ils assurent la surveillance;
- étudier les options concernant la rationalisation des activités de surveillance des établissements, notamment en déterminant si son Service d'inspection des installations radiologiques peut se fier aux travaux d'autres entités professionnelles ou fédérales de surveillance pour se concentrer sur les établissements nouveaux ou à risque élevé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collabore avec l'Ordre pour s'assurer que tous les ESA sont inspectés au moins une fois pendant le cycle quinquennal de renouvellement du permis. Même s'il se produit des situations exceptionnelles (par exemple, lorsque des services ne sont pas offerts ou qu'un établissement est en cours de réinstallation, de transfert de propriété ou d'élargissement de son offre de services), le Ministère travaillera en étroite collaboration avec l'Ordre pour réduire les exceptions de ce genre.

Le Ministère est d'accord avec la recommandation concernant l'obligation, pour les évaluateurs, d'examiner la qualité du travail de tous les médecins des établissements. L'Ordre s'emploie actuellement à harmoniser son programme d'évaluation d'assurance de la qualité visant les ESA avec son programme d'examen par les pairs pour les médecins, de façon que les radiologistes fassent l'objet d'un examen par des pairs aussi souvent que les autres médecins spécialistes. De plus, en ce qui concerne la déclaration rapide de l'Ordre au Ministère au sujet des établissements où des problèmes graves ont été constatés, un groupe de travail a été mis sur pied pour examiner les politiques de déclaration et pour proposer des normes appropriées pour le délai entre la date de l'évaluation et la date de la déclaration des problèmes graves à la direction.

Le Ministère envisagera la possibilité d'instaurer des sanctions ou d'autres dispositions appropriées pour les cas où les exploitants des établissements refusent l'accès aux évaluateurs de l'Ordre.

La sécurité des patients est une priorité du Ministère. Le Service d'inspection des installations radiologiques entreprend un examen de son modèle d'exécution des inspections et collabore avec d'autres directions du Ministère à

un vaste examen de la *Loi sur la protection contre les rayons X* afin de cerner les options pour améliorer la surveillance du matériel de rayons X en Ontario. Le Ministère s'est spécifiquement engagé à examiner la Loi en vigueur afin de déterminer les possibilités de promouvoir l'amélioration continue de l'utilisation sûre des dispositifs d'imagerie diagnostique émettant des radiations.

CLINIQUES DE SANTÉ COMMUNAUTAIRES NON VISÉES PAR LA LOI

Il existe deux catégories de cliniques de santé communautaires :

- celles qui sont visées par la Loi, que nous appelons établissements de santé autonomes (ESA) dans le présent rapport;
- celles qui ne sont pas visées par la Loi, que nous appelons cliniques de santé communautaires (ou cliniques communautaires).

Dans notre vérification des ESA de 2004, nous avions constaté que certaines techniques diagnostiques, comme les coloscopies, ne constituaient pas un service autorisé en vertu de la Loi et étaient effectuées dans des cliniques communautaires non visées par la Loi. Nous avions également remarqué que les avortements, un service autorisé, étaient effectués aussi bien dans des ESA que dans des cliniques communautaires. À l'époque, ni les cliniques communautaires offrant des coloscopies ni celles offrant des avortements ne faisaient l'objet d'évaluations d'assurance de la qualité par l'Ordre.

En 2007, le Ministère a autorisé un ESA du Nord de l'Ontario à offrir, entre autres, des coloscopies. Le Ministère n'a pu produire de justification documentée expliquant pourquoi seul cet établissement avait obtenu un permis pour offrir des coloscopies. Au moment de notre vérification, il ne disposait d'aucun renseignement sur le nombre de cliniques communautaires hors ESA qui effectuaient des coloscopies en Ontario. Selon les données du Ministère, environ 36 % des coloscopies étaient effectuées dans des cliniques communautaires en 2010-2011.

En 2010, les modifications de la *Loi de 1991 sur les médecins* ont conféré à l'Ordre la responsabilité d'inspecter toutes les cliniques communautaires qui pratiquent des anesthésies pour prodiguer des services assurés (ex. des chirurgies plastiques ou des coloscopies) ou non assurés (ex. des greffes de cheveux). Le Ministère n'obtient toutefois aucune information sur la fréquence ou les résultats de ces inspections. Nous avons communiqué avec l'Ordre, qui nous a informés que depuis qu'il a commencé à réaliser ce genre d'inspections à l'automne 2010, il a inspecté environ 50 cliniques communautaires exécutant des coloscopies et 4 cliniques communautaires pratiquant des avortements. L'Ordre a indiqué que la plupart des cliniques communautaires effectuant des coloscopies ont réussi l'inspection sous réserve de certaines conditions. Il n'a fourni aucun renseignement sur les cliniques communautaires réalisant des avortements.

Nous avons aussi constaté qu'environ 50 des établissements de radiographie inspectés par le Service d'inspection des installations radiologiques du Ministère étaient des cliniques communautaires et non des ESA. Ces cliniques ne peuvent facturer au Ministère ni aux patients les frais d'établissement liés aux services assurés, mais les médecins travaillant dans ces cliniques peuvent facturer les honoraires professionnels correspondants au Ministère. Le Programme des ESA du Ministère n'était pas au courant de ces cliniques communautaires de radiographie et, contrairement à ce qui se passe dans les ESA, les radiographies interprétées par les radiologistes de ces cliniques ne font pas l'objet d'examens périodiques de la part de l'Ordre.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que toutes les cliniques communautaires offrant des services assurés – même celles qui ne pratiquent pas d'anesthésies – prodiguent des services médicaux de qualité,

le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner la possibilité de retenir les services de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario pour surveiller les cliniques offrant des services qui relèveraient de la surveillance de l'Ordre, si elles étaient classées dans la catégorie des établissements de santé autonomes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que la prestation de soins de santé de qualité, y compris de services médicaux de qualité, constitue une priorité, et a mis sur pied l'organisme Qualité des services de santé Ontario (QSSO) pour diriger son programme axé sur la qualité et les faits. QSSO a notamment pour mandat de formuler des recommandations auprès du Ministère relatives à la qualité des services de santé et médicaux prodigués aux patients, y compris les services offerts par les cliniques communautaires et spécialisées, de même que d'offrir des conseils et des recommandations aux fournisseurs de soins de santé et à d'autres organismes visés à propos des normes de soins aux patients fondées sur des faits ainsi que des lignes directrices sur les pratiques cliniques exemplaires et des protocoles.

Par ailleurs, Action Cancer Ontario et l'Ordre travaillent en partenariat afin de planifier et de mettre en oeuvre un modèle d'amélioration de la qualité axé sur des services de santé sélectionnés offerts en dehors des ESA, notamment de pathologie, de coloscopie et de colposcopie. Le Ministère prévoit recevoir un plan de mise en oeuvre d'ici mars 2013.

INFORMATION DU PUBLIC

Les patients ont le droit de choisir l'ESA auquel ils s'adressent. Pour faire ce choix, ils doivent avoir à leur disposition de l'information sur les établissements offrant le ou les services dont ils ont besoin et l'emplacement de ces établissements.

Formulaires d'aiguillage

Les patients ayant besoin de services offerts par un ESA obtiennent souvent un formulaire d'aiguillage de leur médecin où figurent les coordonnées d'un ou de plusieurs établissements exploités par les mêmes propriétaires. Beaucoup de patients pensent qu'ils doivent s'adresser à l'un des établissements sur le formulaire, alors qu'en réalité, ils peuvent choisir tout hôpital ou établissement offrant le ou les services dont ils ont besoin, y compris un situé à proximité de leur résidence. Comme mentionné plus haut, certains médecins ont un intérêt financier dans certains établissements, ce qui, comme l'ont montré plusieurs études, peut influer sur la fréquence à laquelle ils prescrivent certains examens et les établissements où ils envoient leurs patients. En revanche, les formulaires d'aiguillage pour des services de laboratoire (comme les analyses sanguines) sont normalisés et ne se prêtent pas facilement à l'aiguillage vers des laboratoires particuliers. Au moment de notre vérification, le Ministère ne prévoyait pas d'élaborer un formulaire d'aiguillage normalisé pour les services offerts dans les ESA.

Site Web du Ministère

Le Ministère a mis sur pied un site Web (le Répertoire des options de soins de santé), où le public peut effectuer une recherche pour trouver les établissements offrant divers services, par exemple de radiographie ou d'échographie. Le site ne renferme toutefois pas de liste de tous les ESA et hôpitaux offrant ces services, mais bien une liste des services offerts en dehors des établissements et des hôpitaux, par exemple dans les cliniques de garde. En 2010, le Ministère a lancé un autre site Web comprenant uniquement la liste des ESA en Ontario. Cette liste comprend l'adresse et le numéro de téléphone de tous les établissements ainsi que les services que chacun est autorisé à fournir. Le Ministère a fait savoir que cette liste était mise à jour tous les mois et que les patients qui veulent s'informer d'autres établissements peuvent la consulter.

Nous avons toutefois constaté que cette liste n'était pas aussi utile qu'elle le pourrait. Par exemple, contrairement au Répertoire des options de soins de santé, le site Web n'offre aucun outil pour effectuer une recherche par code postal ou zone de service. Surtout, la liste ne donne pas toujours de description exacte des services offerts dans un établissement particulier, par exemple une clinique inscrite comme autorisée à offrir un service spécifique peut ne pas l'offrir nécessairement. Quand nous avons communiqué avec un échantillon d'établissements qui, selon le site Web, fournissaient des services de fluoroscopie, 35 % nous ont dit qu'ils n'offraient pas ce type de services, et 20 % ont répondu que ce service était temporairement suspendu en raison de l'entretien de l'équipement ou d'autres motifs. Il n'y avait plus de service au numéro de téléphone d'un des établissements et, dans un autre établissement, un employé nous a renvoyés à un autre établissement qui, comme nous l'avons constaté, n'était pas autorisé à offrir le service. (Le Ministère effectuait un suivi auprès de cet établissement.) Le site Web n'indiquait pas non plus les services spécifiques offerts par un établissement particulier. Par exemple, les établissements offrant des services d'échographie n'offrent pas tous des échographies du genou.

Nous avons constaté qu'en janvier 2012, la liste comprenait les adresses de près de 950 établissements, alors que les données fournies par le Ministère indiquaient qu'il y avait environ 800 établissements distincts. On nous a informés que certains propriétaires d'établissement exerçaient des activités aux termes de divers permis à la même adresse. Nous avons aussi constaté que plus de 20 établissements figurant dans la liste étaient fermés depuis au moins cinq ans.

Dans notre *Rapport annuel 2004*, nous recommandions que le Ministère envisage des mesures appropriées pour rendre publics les graves problèmes d'assurance de la qualité recensés dans les ESA. Nous avons constaté à l'occasion de la vérification visée par le présent rapport que le site Web du Ministère indiquait la date et les résultats de la dernière évaluation d'assurance de la qualité réalisée dans chacun des établissements. Il ne précisait toutefois pas les établissements dont le permis avait été suspendu parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux normes; ces établissements étaient plutôt simplement retirés de la liste en ligne. Comme les établissements dont le permis a été suspendu peuvent continuer d'offrir des services aux patients (ils ne peuvent pas facturer de frais d'établissement, mais ils peuvent toujours facturer les honoraires professionnels), le Ministère exige que ces établissements retirent leur permis du mur, de sorte que les patients sachent que leur permis a été suspendu. Le Ministère n'a toutefois pas déterminé s'il s'agit d'un moyen efficace d'informer les patients que le permis de l'établissement a été suspendu.

Le site Web ne renferme en outre aucun renseignement sur le processus pour déposer une plainte contre un ESA.

Temps d'attente

Le site Web de la Stratégie de réduction des temps d'attente du Ministère indique les temps d'attente pour une IRM ou une tomodensitographie dans les hôpitaux ainsi que pour les chirurgies de la cataracte dans les hôpitaux et dans un des deux ESA pratiquant ce type d'intervention. Le Ministère n'indique pas les temps d'attente pour une IRM ou une tomodensitographie dans sept ESA offrant ces services. Par conséquent, les patients ne peuvent pas comparer les établissements où le temps d'attente est le plus court. En outre, le Ministère ne consigne pas et ne déclare pas les temps d'attente pour d'autres services diagnostiques offerts par les ESA, par exemple les radiographies et les échographies, parce qu'il estime que les temps d'attente pour ces services ne sont généralement pas longs. Même si on ne peut pas s'attendre à ce que le Ministère fasse le suivi des services accessibles le jour même (comme c'est le cas pour beaucoup de types de radiographies), la publication des temps d'attente pour les services qui ne sont généralement pas accessibles rapidement (comme les IRM, les tomodensitographies et les chirurgies de la cataracte) peut être utile.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les patients ont accès à de l'information pertinente sur les établissements de santé autonomes pour qu'ils puissent obtenir les services dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- étudier les coûts et les avantages de la mise en place d'un formulaire d'aiguillage normalisé, semblable à celui utilisé par le programme de laboratoire, qui restreint les recommandations des médecins relatives à un établissement privilégié et qui décrit la marche à suivre pour trouver un établissement de santé autonome dans le site Web du Ministère;
- regrouper l'information publiée en ligne dans un seul site Web doté d'une fonctionnalité de recherche et indiquant tous les établissements où les patients peuvent accéder à des services communautaires, comme les radiographies et échographies, ainsi que les services offerts et les temps d'attente connexes qui ne sont pas accessibles le jour même (par exemple, les examens IRM et les tomodensitographies);
- afficher dans son site Web l'information sur la marche à suivre pour déposer une plainte contre un établissement de santé autonome.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il importe de diffuser l'information au moyen de formats, d'outils et de mécanismes accessibles et conviviaux. À cet égard, le Ministère entend :

- explorer les possibilités d'uniformiser les formulaires d'aiguillage vers des services de diagnostic, y compris la possibilité d'établir des formulaires d'aiguillage électroniques;
- étudier la possibilité de regrouper dans un seul site Web tous les renseignements en ligne pour s'assurer que les patients ont accès à une information complète (dans le cadre de sa Stratégie de réduction des temps d'attente, le Ministère a entrepris une initiative visant à publier les temps d'attente pour les services d'IRM et de tomodensitographie dans les ESA);
- publier dans son site Web la marche à suivre pour déposer une plainte contre un ESA.

Chapitre 3
Section
3.07

Processus d'examen législatif des budgets des dépenses

Contexte

DÉPENSES PUBLIQUES ET RÔLE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

En vertu du système parlementaire canadien, le parti ayant le plus grand nombre de députés élus à l'issue d'élections fédérales ou provinciales forme normalement le gouvernement. Si ce parti a une majorité de députés élus, il peut gouverner sans l'appui des partis de l'opposition. Toutefois, si ses députés élus sont minoritaires, le parti doit généralement obtenir l'appui d'au moins un autre parti pour adopter une loi, y compris le budget annuel.

La surveillance législative des dépenses publiques, incluant le budget annuel, fait partie des fondements de toute démocratie. Au Canada, cette surveillance incombe généralement aux partis de l'opposition, bien que tous les représentants élus soient responsables au premier chef de veiller à ce que les recettes soient dépensées judicieusement dans l'intérêt du public.

Le budget annuel est généralement considéré comme la mesure législative annuelle la plus importante du gouvernement, puisqu'il énonce l'orientation financière et les priorités stratégiques du gouvernement. Il établit aussi les montants que le gouvernement propose de consacrer aux services qu'il offre aux citoyens, et la façon dont il financera les coûts de la prestation de ces services. Du point de vue de la responsabilité financière, le « résultat net » du budget correspond à l'excédent ou au déficit pour l'exercice.

À l'heure actuelle, le gouvernement de l'Ontario dépense environ 120 milliards de dollars par année pour la prestation de services publics, depuis les soins de santé jusqu'à l'éducation, en passant par l'aide sociale. Même si c'est le gouvernement qui établit les priorités en matière de dépenses et qui gère la prestation des services, il doit chaque année faire approuver son plan de dépenses par l'Assemblée législative.

Dans les administrations qui ont adopté un régime parlementaire de style Westminster, comme le Canada, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la surveillance et l'approbation, par le Parlement, du plan de dépenses proposé par le gouvernement sont depuis fort longtemps considérées comme des éléments clés pour garantir la responsabilisation financière du gouvernement. L'examen législatif des dépenses proposées par le gouvernement, notamment par les membres de l'opposition, constitue l'un des éléments clés de cette responsabilisation.

LE BUDGET, LES BUDGETS DES DÉPENSES ET LE PROCESSUS D'EXAMEN LÉGISLATIF DES DÉPENSES

Depuis quelques années, le budget de l'Ontario est généralement présenté à l'Assemblée législative à la fin de mars ou au début d'avril. Le processus budgétaire commence toutefois plusieurs mois auparavant, quand le gouvernement fournit aux ministres des lignes directrices générales sur les dépenses en fonction de ses priorités stratégiques et de ses perspectives financières. Les ministres proposent ensuite leur plan de dépenses pour chacun des services publics dont ils assurent la gestion. Les plans ministériels, une fois examinés et approuvés par le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement, constituent les bases pour l'établissement du budget et les projections des dépenses pour les années à venir. Le budget et le plan financier qui l'accompagne présentent aussi les recettes prévues disponibles pour soutenir les dépenses proposées.

Les plans de dépenses des ministères sont subdivisés par secteur de programme et par activité. On attribue un numéro de crédit à chaque secteur de programme, par exemple l'éducation postsecondaire ou les services sociaux aux adultes, et un numéro de poste à chaque activité, par exemple les subventions aux collèges et universités ou le soutien à l'emploi pour les adultes. Ces crédits et postes proposés sont présentés dans un document appelé « budget des dépenses », par lequel le gouvernement demande officiellement à l'Assemblée législative l'autorisation d'engager les dépenses proposées. Le gouvernement doit déposer son budget des dépenses au plus tard 12 jours de séance après la publication du budget.

En Ontario, un comité législatif distinct, le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité), a la responsabilité d'examiner chaque année le budget des dépenses d'au moins six mais d'au plus douze ministères ou organismes gouvernementaux. Le Comité est actuellement formé de membres des trois principaux partis politiques de l'Ontario, la représentation étant proportionnelle au nombre de sièges du parti à l'Assemblée législative. Durant le processus d'examen, les ministres et les cadres supérieurs des ministères sélectionnés pour examen se présentent devant le Comité pour expliquer leur budget des dépenses et répondre aux questions des membres.

Quand le Comité achève son examen, il rend compte des résultats à l'Assemblée législative et les budgets des dépenses sont ensuite réputés être approuvés par le Comité, même si celui-ci ne les a pas encore officiellement avalisés. Les budgets des dépenses des ministères ou organismes qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés automatiquement approuvés.

Les députés au provincial ont aussi l'occasion de débattre des budgets des dépenses déposés à l'Assemblée législative. Après approbation par l'Assemblée législative, par le truchement de la *Loi de crédits*, les postes des budgets des dépenses deviennent des crédits votés et constituent l'autorisation légale de dépenser du gouvernement. Le détail des crédits et postes sert au contrôle législatif des dépenses proposées, les fonds dépensés devant correspondre à l'objet déclaré pour chaque crédit et poste; le montant des dépenses ne peut pas être supérieur au montant voté sans l'obtention d'une autre autorisation législative.

EXAMENS ANTÉRIEURS DU PROCESSUS D'EXAMEN DES BUDGETS DES DÉPENSES EN ONTARIO

En 1987, nous avions demandé à un certain nombre de députés au provincial leur opinion à propos du processus d'examen des budgets des dépenses. Nous avions ensuite signalé, dans notre *Rapport annuel 1987,* que les députés estimaient généralement que le processus était [*Traduction*] « pernicieux et inefficace ». Nous avions alors recommandé que soit envisagée la création d'un comité spécialisé chargé d'examiner les budgets annuels des dépenses de ministères sélectionnés.

L'année suivante, le Comité permanent des comptes publics a publié un rapport spécial sur le processus

d'examen des budgets des dépenses et, en 1989, l'Assemblée législative a mis sur pied l'actuel Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité).

En 1995, environ cinq ans après la création de ce Comité, nous avons décidé de réexaminer cette question pour déterminer si des progrès avaient été faits en ce qui concerne l'amélioration du processus d'examen des budgets de dépenses. Les neuf députés que nous avions alors interviewés – trois de chaque parti – s'entendaient tous pour dire que le processus n'était pas encore très efficace pour garantir que les plans de dépenses des ministères faisaient l'objet d'un examen adéquat. Dans notre *Rapport annuel 1995*, nous citions le commentaire d'un député qui représentait bien les opinions entendues :

> Nous ne servons pas très bien le public avec notre évaluation visant à savoir si le ministère prévoit judicieusement ses dépenses ou s'il a dépensé l'argent judicieusement, tout compte fait. Je trouve cela inquiétant. En principe, nous sommes censés nous occuper des finances de la province. Pourtant, à la fin du processus, nous n'y voyons pas plus clair.

Objectif et portée de l'examen

Nous avons décidé de réexaminer le processus d'examen législatif des budgets des dépenses cette année parce que notre dernier examen remonte à plus de 15 ans. En outre, nos recherches montrent que d'autres régimes parlementaires de style Westminster ont reconnu, comme l'Ontario, que la mise en oeuvre d'une surveillance législative efficace présentait des défis, et certaines administrations ont apporté des changements dans le but de résoudre les problèmes. Nous sommes d'avis que les députés élus de l'Ontario pourraient trouver intéressantes les pratiques mises en oeuvre ailleurs.

Outre la revue des pratiques en vigueur ailleurs, notre examen était axé sur l'obtention des points de vue de députés ayant plusieurs années d'expérience au sein du Comité permanent des budgets des dépenses. Nous avons donc interviewé neuf députés en poste – encore une fois, trois pour chacun des partis – qui ont siégé ou qui siègent actuellement au Comité. Nous avons aussi profité de l'occasion pour recueillir les points de vue de trois députés retraités appartenant à différents partis, qui ont chacun été député durant de nombreuses années et qui ensemble ont plus de 80 années d'expérience à l'Assemblée législative.

Nous comprenons que le Règlement de l'Assemblée législative – qui régit les travaux de la Chambre et de ses comités, notamment le Comité permanent des budgets des dépenses – fait actuellement l'objet d'un examen; nos observations pourraient donc tomber à point.

Constatations générales

Presque tous les députés que nous avons interviewés ont exprimé une opinion qui va dans le même sens que les commentaires que nous avions recueillis en 1995, à l'occasion de notre dernier examen du processus d'examen des budgets des dépenses – c.-à-d. que le processus ne permet toujours pas d'examiner sérieusement les plans de dépenses du gouvernement. Les députés ont toutefois souligné clairement que les audiences du Comité permanent des budgets des dépenses demeurent un exercice utile puisqu'elles constituent la seule véritable occasion de poser des questions à un ministre en dehors de la période des questions.

Nous avons posé de but en blanc la question suivante aux députés : L'exercice entier ne constitue-t-il rien de plus qu'un « tampon d'approbation » en ce qui concerne la surveillance des dépenses publiques proposées? La plupart ont reconnu que, dans une certaine mesure, c'était probablement le cas. Nous avons entendu des commentaires dans le genre de ceux qui suivent :

[*Traduction*]

> Le processus d'examen des budgets des dépenses peut se révéler un exercice très frustrant quand on y passe jusqu'à 80 heures sans regarder un seul détail des dépenses présentées. En réalité, ce processus ne sert qu'à des fins politiques – il n'a rien à voir avec l'examen du caractère raisonnable des dépenses.
>
> Je ne crois pas que le Comité permanent des budgets des dépenses atteigne l'objectif d'examen financier, et il ne contribue pas non plus à améliorer l'Ontario. Je lui donne une note de deux sur dix.

En revanche, les députés reconnaissaient à l'unanimité l'importance du processus, qui constitue une occasion de poser des questions aux ministres quant aux politiques du gouvernement et aux dépenses connexes proposées. Comme plusieurs députés l'ont dit :

[*Traduction*]

> Le processus d'examen des budgets des dépenses est une excellente occasion d'obtenir des réponses à des questions importantes à nos yeux et constitue un bon exercice d'apprentissage.
>
> On apprend beaucoup à la lecture des budgets des dépenses. Il arrive que les députés posent des questions auxquelles le ministre ne s'attendait pas, et il est intéressant d'entendre les réponses.
>
> Même si le processus n'est pas parfait, dans l'ensemble il est utile.

Nos recherches ne nous ont pas permis de trouver un régime parlementaire de style Westminster qui ait réussi à mettre en place un processus d'examen des budgets des dépenses réellement efficace, et beaucoup sont confrontés aux mêmes préoccupations et problèmes que ceux qu'ont exprimés les députés de l'Ontario. De fait, le Fonds monétaire international soulignait dans un rapport d'étude publié en 2005 que sous les régimes de style Westminster, l'assemblée législative a généralement une influence très limitée en matière de surveillance; l'organisme classait le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande en tête de liste des pays occidentaux où l'assemblée législative a le moins de pouvoir sur les budgets. Les régimes des États-Unis et de la Suède, qui ne sont pas de style Westminster, ont été classés comme ayant le plus de pouvoir en matière de surveillance des budgets.

Un autre commentaire qui revient souvent ailleurs est que, comme il n'est pas réaliste pour les membres du comité chargé d'examiner les budgets des dépenses d'apporter des modifications aux dépenses proposées, il leur paraît inutile de jeter plus qu'un simple coup d'oeil aux chiffres, que les budgets des dépenses soient examinés par un comité distinct ou par une série de comités responsables de différents secteurs politiques. Nos recherches indiquent clairement que les représentants élus doivent d'abord être convaincus que leur examen peut influer sur les décisions du gouvernement en matière de dépenses, de programmes et de services pour qu'il soit possible de les mobiliser entièrement pour l'exécution du processus d'examen. Dans un rapport préparé en 2006 par la Hansard Society du Royaume-Uni, un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan à vocation éducative qui fait la promotion d'un examen parlementaire efficace, a résumé comme suit l'efficacité perçue du processus au Royaume-Uni :

[*Traduction*]

> De l'avis de nombreux commentateurs, l'influence du Parlement sur les propositions du gouvernement en matière de fiscalité et de dépenses, ainsi que sur les priorités associées aux dépenses, est pratiquement nulle. La relation entre le Parlement et le gouvernement est simple : le second propose et le premier accepte. En résumé, le gouvernement décide du montant à inscrire sur le chèque, du nom

du bénéficiaire et de la date du paiement, puis le Parlement y appose sa signature.

Les députés de l'Ontario ont soulevé les questions et préoccupations suivantes, qui selon nos recherches sont également fréquentes dans d'autres administrations :

- Les représentants élus doivent assumer de multiples responsabilités concurrentes qui leur demandent beaucoup de temps, particulièrement lorsque l'Assemblée législative siège, et ils n'accueilleraient pas favorablement des changements qui les obligeraient à consacrer encore davantage de temps aux budgets des dépenses. Toutefois, la majorité des députés à qui nous avons parlé ont dit qu'il serait possible d'instaurer des changements qui leur permettraient d'utiliser plus efficacement le temps actuellement consacré aux budgets des dépenses. Les députés ont notamment formulé les commentaires suivants :

  [*Traduction*]

  Le temps qu'il nous faut consacrer aux budgets des dépenses n'est pas utilisé de façon optimale. Il est certainement possible d'apporter des changements qui, sans ajouter à la durée des travaux du comité, permettraient d'améliorer le processus.

  Quelles que soient vos recommandations, n'incluez rien qui allonge le processus d'examen des budgets des dépenses; nous n'avons tout simplement pas le temps.

- Les documents d'information des ministères à l'appui du processus d'examen des budgets des dépenses, même s'ils sont assez détaillés, sont perçus comme n'offrant pas, sous une forme facile à comprendre, des renseignements adéquats sur la façon dont un programme est exécuté ni sur les résultats obtenus. Les membres du Comité ont donc du mal à évaluer la prestation des services en regard des fonds demandés. Les deux commentaires qui suivent traduisent une partie de la rétroaction obtenue à ce sujet :

  [*Traduction*]

  À moins de très bien connaître le ministère en question, il est impossible de comprendre de quoi le budget des dépenses retourne.

  Les députés devraient lire attentivement les budgets des dépenses, mais personne ne le fait. Ce type de document est difficile à lire. Il n'est vraiment pas aisé pour une personne qui n'a pas de connaissances en finances de s'y retrouver.

- Il arrive souvent qu'une part importante des fonds demandés ait déjà été dépensée avant même l'examen du budget des dépenses. Les députés s'interrogent donc à savoir si l'exercice a pour but de permettre aux députés d'examiner les plans de dépenses proposés par le gouvernement ou plutôt de leur donner accès aux ministres. Les députés ont notamment formulé les commentaires suivants à ce sujet :

  [*Traduction*]

  La Chambre est là pour représenter les points de vue des Ontariens. Le processus d'examen des budgets des dépenses est donc nécessaire; la question est de savoir comment il devrait fonctionner. Le Comité devrait dans une certaine mesure pouvoir cerner les problèmes et formuler des recommandations, mais ce n'est pas le cas. Je fais donc essentiellement ce que je veux de l'examen des budgets des dépenses – soit une tribune pour m'occuper des préoccupations de mes électeurs. En gros, c'est à

l'examen des budgets des dépenses qu'on obtient de l'information pour pouvoir donner suite aux enjeux de sa circonscription.

Le Comité devrait avoir pour rôle d'examiner et d'évaluer quantitativement et qualitativement les dépenses du gouvernement et être en mesure d'apporter des modifications au plan de dépenses du gouvernement, s'il y a lieu. Le Comité de même que l'Assemblée législative devraient pouvoir demander des comptes au gouvernement à propos de l'utilisation qui est faite de l'argent des contribuables. Le processus devrait être axé sur la transparence. Dans les faits, le processus est à moitié politique, à moitié finances. Le Comité a besoin d'un coup de jeune – il serait temps d'examiner son mandat et les motifs à l'appui de ce mandat.

- En réponse à notre question à propos de la partisanerie, les députés ont dit que le processus d'examen des budgets des dépenses serait probablement plus efficace si on pouvait mettre la pédale douce à la partisanerie. Tous reconnaissent toutefois que c'est là chose plus facile à dire qu'à faire, puisque les comités législatifs sont formés à la fois de députés de l'opposition et du gouvernement en poste. Comme l'ont souligné deux députés :

  [*Traduction*]

  Il y a beaucoup de gens talentueux, mais la politique empêche le Comité de réaliser un examen significatif.

  L'antagonisme qui règne au sein de n'importe quel comité législatif formé de membres de l'opposition et du gouvernement en poste instaure presque toujours un climat de partisanerie. En conséquence, les membres du gouvernement en poste posent des questions dont les réponses montrent le gouvernement sous un bon jour, alors que les membres de l'opposition posent des questions qui visent le contraire.

En règle générale, les commentaires des trois députés retraités ayant eu une longue carrière à l'Assemblée législative à qui nous avons parlé faisaient écho à ceux des neuf députés en poste que nous avons interviewés quant à l'efficacité du processus législatif d'examen des budgets des dépenses du gouvernement. Même si les personnes interrogées ont reconnu qu'il était avantageux de pouvoir poser directement des questions à un ministre, un des députés retraités a formulé le commentaire suivant :

[*Traduction*]

J'aime le Comité permanent des comptes publics parce que le ministre n'y est pas. Moi, j'éliminerais le ministre du processus, puisque c'est la seule façon dont les membres du comité peuvent obtenir des réponses légitimes et directes.

Les députés retraités, qui ont été témoins de l'évolution du processus d'examen des budgets des dépenses au fil du temps et qui ont été membres du Comité et ministres, étaient d'avis que le processus est devenu de moins en moins efficace à mesure que la taille du gouvernement a augmenté. Ils ont aussi souligné qu'une réforme doit aller au-delà des changements administratifs. Plus particulièrement, le gouvernement doit faire preuve de plus d'ouverture dans ses réponses aux questions et les membres du Comité doivent se concentrer sur l'examen des données financières des budgets des dépenses aussi bien que sur les questions d'ordre politique. L'un des députés retraités a formulé le commentaire suivant :

[*Traduction*]

Le problème du gouvernement d'aujourd'hui, c'est la concentration des

pouvoirs sans contrepoids – c'est pour ça qu'on a besoin du Comité permanent [des budgets des dépenses]. Si on veut instaurer une responsabilisation, il importe que le Comité décide de ce qu'il faut faire à propos de cette question, et de la façon de s'y prendre.

Constatations détaillées

LE RÉGIME DE GOUVERNEMENT DE STYLE WESTMINSTER

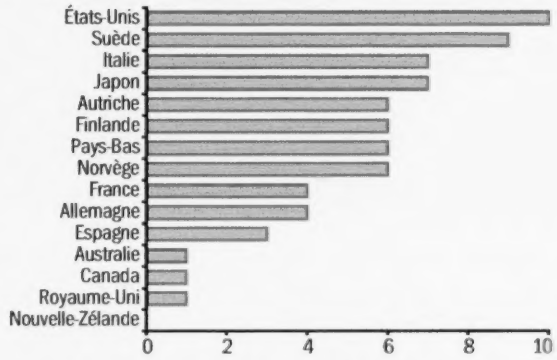
L'influence de l'assemblée législative sur le budget du gouvernement dépend de l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. L'Ontario met en oeuvre un régime de style Westminster, qui favorise le droit du pouvoir exécutif à gouverner. Le pouvoir budgétaire est donc concentré au sein du gouvernement, et le Parlement dans son ensemble n'a qu'une influence minimale à cet égard, particulièrement lorsque le gouvernement est majoritaire. C'est pourquoi le Fonds monétaire international (FMI), dans un rapport d'étude publié en 2005, a classé le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande en tête de liste des principaux pays occidentaux dont la législature a les plus faibles pouvoirs de surveillance budgétaire (voir la Figure 1).

La Commission d'enquête parlementaire Gomery, qui en 2004 a entrepris une enquête sur ce qu'on a appelé le scandale des commandites au gouvernement fédéral, a également abordé la question de la capacité du Parlement à superviser efficacement les plans de dépenses du gouvernement :

> Les préoccupations concernant l'efficacité de l'examen parlementaire des programmes et des dépenses du gouvernement ne datent pas d'hier, mais le problème a été soulevé de nouveau récemment dans un rapport de comité, en 2003 [Rapport du Comité permanent des Opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires intitulé *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*], où l'on déplorait que les comités « continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses et des rapports explicatifs », et les députés interrogés dans le cadre d'une étude commandée par la Commission ont confirmé ce constat.

Figure 1 : Indice des pouvoirs législatifs à l'égard des budgets selon le Fonds monétaire international*

Source des données : FMI (2005)



* L'indice mesure l'influence relative des assemblées législatives sur les budgets nationaux sur une échelle de un à dix, où dix correspond à une grande influence. Le FMI s'est fondé sur des critères déterminant si les assemblées législatives : a) approuvent une stratégie budgétaire annuelle; b) ont le pouvoir de modifier les budgets proposés; c) prévoient du temps pour discuter du budget annuel; et d) bénéficient d'un soutien technique pour l'examen du budget.

Au contraire des démocraties de style Westminster, le FMI a classé les régimes des États-Unis et de la Suède comme ayant les plus grands pouvoirs de surveillance budgétaire. Cette répartition des pouvoirs présente toutefois des inconvénients. Aux États-Unis, par exemple, les débats concernant le budget peuvent paralyser l'appareil politique, comme ce fut le cas en 2011 lorsque le Congrès a menacé de refuser le projet de loi d'exécution du budget soutenu par le gouvernement et de stopper ce dernier si certaines de ses exigences n'étaient pas satisfaites.

COMITÉ DÉDIÉ À L'EXAMEN DES BUDGETS DES DÉPENSES OU COMITÉS DES SECTEURS POLITIQUES

L'Ontario est la seule administration canadienne ayant mis sur pied un comité permanent dédié à l'examen des budgets des dépenses (voir la Figure 2). Toutes les autres provinces ont confié ce rôle de surveillance à leurs comités des secteurs politiques ou à un comité plénier de l'Assemblée législative. Les secteurs politiques regroupent généralement les ministères qui partagent des intérêts communs, par exemple la justice, et s'occupent de questions comme les services de police, les établissements correctionnels, la probation et la libération conditionnelle.

La mise sur pied d'un comité dédié à l'examen des budgets des dépenses a pour avantage de permettre aux parlementaires de consacrer du temps exclusivement à l'examen et aux discussions sur les dépenses proposées par au moins quelques ministères. En revanche, l'approche des comités des secteurs politiques permet souvent aux membres d'acquérir une connaissance plus approfondie de certains ministères et programmes, ce qui fait en sorte qu'ils sont mieux informés à propos des enjeux et des tendances connexes en matière de dépenses. Ces comités sont toutefois souvent également tenus d'examiner des projets de loi ou d'effectuer d'autres tâches. Ils ne peuvent consacrer qu'une partie de leur temps à l'examen des budgets des dépenses ministériels.

Dans les principaux pays ayant un régime de style Westminster, l'examen des budgets des dépenses est aussi généralement confié à des comités des secteurs politiques, plutôt qu'à un comité dédié à l'examen des budgets des dépenses (voir la Figure 3). Les résultats de nos recherches révèlent que, quelle que soit l'approche adoptée pour l'examen des budgets des dépenses, toutes les administrations soulignent les mêmes problèmes par rapport à l'examen législatif des plans de dépenses proposés par le gouvernement.

Figure 2 : Comparaison interprovinciale du temps consacré à l'examen des budgets des dépenses et du type de comité

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Province	Temps consacré à l'examen des budgets des dépenses	Type de comité
Colombie-Britannique	125 à 200 heures (en moyenne)	Comité plénier[1]
Alberta	53 heures (minimum)	Comités des secteurs politiques[2]
Saskatchewan	75 heures (minimum)	Comités des secteurs politiques
Manitoba	100 heures (maximum)	Comité plénier[1]
Ontario	90 heures (maximum)	Comité permanent des budgets des dépenses
Québec	200 heures (maximum)	Comités des secteurs politiques
Nouveau-Brunswick	80 heures (maximum)	Comité plénier [1, 3]
Nouvelle-Écosse	80 heures (maximum)	Comité plénier [1, 4]
Terre-Neuve-et-Labrador	75 heures (maximum)	Comités des secteurs politiques
Île-du-Prince-Édouard	Non précisé	Comité plénier [1, 5]
Yukon	Non précisé	Comité plénier [1, 5]
Nunavut	Non précisé	Comité permanent sur les opérations gouvernementales et les comptes publics[5]

1. Cette expression désigne l'Assemblée législative, qui constitue fondamentalement un comité regroupant tous les députés.
2. Trois heures pour chaque ministère et deux heures pour le Conseil exécutif.
3. Il arrive que l'Assemblée législative confie l'examen des budgets des dépenses à un comité permanent dédié à cette fin, mais cela se produit rarement.
4. Quarante heures chacun pour le comité plénier des subsides et le sous-comité des subsides.
5. L'information pour l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon et le Nunavut n'était pas facilement accessible.

Figure 3 : Comparaison internationale du temps consacré à l'examen des budgets des dépenses et du type de comité

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Pays	Temps consacré à l'examen des budgets des dépenses	Type de comité
Canada	Trois mois	Comités des secteurs politiques
Royaume-Uni	14 jours (huit jours avant la récente réforme)	Comités des secteurs politiques
Australie	Quatre jours par comité	Comités des secteurs politiques
Nouvelle-Zélande	Deux mois	Comités des secteurs politiques

La période maximale de 90 heures réservée à l'examen des budgets des dépenses en Ontario correspond assez bien aux pratiques en vigueur dans les autres provinces, comme il est indiqué à la Figure 2. Toutefois, nos recherches montrent que, comme l'Ontario, d'autres administrations canadiennes n'utilisent pas tout le temps imparti. En Ontario, le Comité permanent des budgets des dépenses consacre généralement environ 50 heures aux audiences. Les députés nous ont expliqué que les raisons pour lesquelles les 90 heures n'étaient pas toutes utilisées sont multiples :

- D'autres questions exigent également l'attention des députés, notamment les débats à l'Assemblée législative, les travaux d'autres comités et les dossiers touchant le groupe parlementaire et l'électorat.
- Ces dernières années, les budgets des dépenses n'ont pas été déposés avant la mi-avril, ce qui laisse peu de temps pour tenir les réunions du Comité avant les vacances estivales, qui commencent au milieu ou à la fin de juin.
- Les membres du Comité permanent des budgets des dépenses se réunissent normalement seulement lorsque l'Assemblée législative siège, après que les affaires courantes de la journée ont été réglées.

Comme il n'est pas possible pour la majorité des membres du Comité de consacrer plus de temps à l'examen des budgets des dépenses, les améliorations proposées doivent être axées sur l'utilisation efficace du temps disponible.

QUALITÉ DES DOCUMENTS D'INFORMATION

Les ministères sélectionnés pour se présenter devant le Comité permanent des budgets des dépenses fournissent aux députés des renseignements supplémentaires sous forme de cahiers d'information. Comme beaucoup de députés n'ont pas de formation en comptabilité ou en finances, il est essentiel que ce document soit facile à comprendre, qu'il recense les principaux changements aux programmes et les tendances en matière de dépenses et, surtout, qu'il présente l'information de façon raisonnablement concise. Plusieurs députés ont souligné qu'il faut siéger plusieurs années au Comité permanent des budgets des dépenses avant d'être en mesure de bien comprendre les documents d'information fournis par les ministères. L'un des députés retraités que nous avons rencontrés a formulé le commentaire suivant à ce sujet :

> [*Traduction*]
>
> La façon dont l'information est présentée est très importante, parce que c'est ce qui définit les enjeux. Si l'information est bien présentée, elle permettra à tous les membres du Comité, qu'ils aient ou non beaucoup d'expérience, d'acquérir les connaissances nécessaires pour comprendre les programmes et poser les bonnes questions.

Les règles de l'Assemblée législative prévoient une certaine uniformité dans la préparation des cahiers d'information, qui doivent inclure « de la

documentation portant notamment sur les taux de croissance, un état provisoire des dépenses de l'exercice écoulé et une explication, poste par poste, de la teneur et du financement des programmes ». Le Conseil du Trésor fournit des lignes directrices pour aider les ministères à se conformer à ces exigences. Nous avons toutefois constaté que, dans bien des cas, les renseignements qui figurent dans les cahiers d'information n'indiquent ou n'expliquent pas clairement les tendances en matière de dépenses et ne décrivent pas les changements importants aux programmes au-delà d'un an. En outre, les cahiers d'information sont généralement axés sur les initiatives du gouvernement et fournissent peu d'information quantitative sur les résultats des programmes.

Les entrevues menées auprès des députés nous poussent à conclure que la plupart d'entre eux ne consacrent pas beaucoup de temps à la lecture des cahiers d'information avant les réunions du Comité, parce qu'ils ne trouvent pas très utiles les renseignements qu'ils contiennent. Plusieurs députés nous ont dit qu'ils aimeraient qu'on leur fournisse davantage d'information sur le rendement et des renseignements prospectifs à propos des programmes ayant subi des changements importants sur le plan des dépenses ou de la prestation des services, afin de pouvoir mieux évaluer les répercussions des changements proposés. À notre avis, cette suggestion est pleine de bon sens. Les députés nous ont notamment dit que l'information sur les réductions des programmes est particulièrement pertinente en ces temps de coupures et d'austérité.

Comme le soulignait récemment une publication d'un ministère ontarien à propos de la mesure du rendement à l'échelon municipal :

> Compte tenu de la complexité actuelle de l'administration des affaires publiques, il importe que les élus et les fonctionnaires expliquent bien à la population les objectifs du gouvernement, ses accomplissements et les coûts rattachés aux services publics. Armée de cette information, la population peut prendre des décisions éclairées quant au niveau de services qu'elle veut obtenir. Le concept de responsabilisation est essentiel à notre mode de gouvernement.

Renseignements sur le rendement des programmes

Il est clair que les députés ont besoin d'information exacte, transparente et compréhensible pour pouvoir déterminer si les dépenses du gouvernement permettent d'atteindre les objectifs fixés. À cet égard, nous sommes d'avis que les membres du Comité permanent des budgets des dépenses de l'Ontario trouveraient plus utiles des documents d'information qui présentent :

- des cibles mesurables pour les objectifs des programmes;
- une comparaison du rendement réel par rapport aux prévisions.

Beaucoup d'autres administrations ont reconnu ce besoin depuis notre dernier examen en 1995. Nous avons examiné un certain nombre de plans annuels et de rapports sur le rendement publiés par des ministères de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Canada, de l'Australie et du Royaume-Uni. La plupart de ces administrations fournissaient des rapports de planification plus complets énonçant la stratégie, les activités et les mesures du rendement avec des cibles précises. Des rapports annuels sur le rendement ultérieurs comparaient explicitement le rendement réel aux cibles fixées et discutaient des écarts. La majorité des administrations examinées fournissaient aussi des plans, des projections des dépenses et des cibles de rendement pour les trois ou quatre années suivantes (voir la Figure 4).

Il importe de souligner que le Royaume-Uni a récemment réformé ses pratiques de rapport sur le rendement. Dans le cadre des grandes réformes de la fonction publique qui ont suivi les élections de 2010, le gouvernement a aboli l'ancien régime de reddition de comptes axé sur des ententes de service public. Une stratégie quinquennale a plutôt été élaborée, et les ministères préparent chaque

Figure 4 : Documents d'information sur les budgets des dépenses dans d'autres administrations

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Administration	Renseignements sur le rendement des programmes et renseignements prospectifs
Colombie-Britannique	• Le gouvernement publie chaque année un plan stratégique des priorités, des objectifs et des résultats attendus pour les trois prochaines années. • Des plans ministériels annuels sur les services comprennent des plans d'activités sur trois ans conformes au plan stratégique du gouvernement et décrivent des mesures du rendement spécifiques et des cibles pour toutes les années visées. • Les plans ministériels annuels sur les services présentent une analyse comparative du rendement réel de l'année précédente au regard des cibles fixées dans le plan sur les services antérieur.
Alberta	• Les ministères produisent un plan d'activités sur trois ans énonçant les buts, les initiatives prioritaires et les mesures du rendement (avec cibles) pour toutes les années visées. • Les ministères présentent un suivi des principales mesures du rendement dans un rapport annuel, dans lequel on compare le rendement de l'année précédente aux cibles fixées dans le dernier plan d'activités.
Canada	• Les ministères produisent chaque année un Rapport sur les plans et les priorités, qui décrit les dépenses prévues et les résultats attendus pour les trois prochaines années et définit des indicateurs de rendement et des cibles globales. • Les Rapports ministériels sur le rendement comparent le rendement réel de l'année précédente au plan. • À l'automne, les cibles figurant dans le Rapport sur les plans et les priorités sont comparées aux résultats réels du ministère, ce qui permet une rétroaction et des rajustements avant le dépôt du prochain budget des dépenses au printemps.
Australie – Queensland	• Les plans stratégiques des ministères décrivent le programme pour les quatre prochaines années. • Les rapports annuels des ministères font état du rendement opérationnel et financier et évaluent le rendement au regard du plan stratégique.
Royaume-Uni	• En novembre 2010, le gouvernement de coalition a demandé à tous les ministères d'établir un plan d'activités quinquennal décrivant leur stratégie pour mettre en oeuvre les grandes priorités du gouvernement. • Les plans d'activités des ministères sont mis à jour chaque année et énoncent les plans et les mesures à prendre; en 2012, les dépenses ont été projetées jusqu'en 2015. • Les rapports ministériels annuels décrivent les progrès réalisés à l'égard des mesures énoncées dans le plan d'activités de l'année précédente et font état des indicateurs d'intrants et d'impacts utilisés pour faire le suivi du rendement.

année des plans d'activités qui définissent les mesures proposées pour mettre en oeuvre la stratégie du gouvernement. Des rapports sur le rendement produits par la suite permettent de faire le suivi de ces mesures. Fait intéressant à signaler, aucune cible officielle n'est fixée. Les ministères rendent également compte de plusieurs indicateurs qui facilitent le suivi du rendement. Ces indicateurs étaient toujours en cours d'élaboration au moment de notre examen.

Comme l'a récemment souligné le comité des comptes publics du Royaume-Uni :

> [*Traduction*]
>
> Il ne suffit pas de déverser des données dans le domaine public. L'information doit être analysée pour être pertinente, robuste et adaptée à la finalité prévue.

Les députés que nous avons interviewés et qui ont commenté cette question étaient généralement d'avis qu'il leur fallait de l'information « plus pertinente », plutôt que « plus d'information ».

Renseignements prospectifs

Même si le budget de l'Ontario fournit de l'information sur les dépenses futures projetées, le Comité permanent des budgets des dépenses a pour mandat d'examiner seulement les plans de dépenses de l'exercice en cours. En conséquence, les cahiers d'information des ministères ne fournissent pas de renseignements ni de projections pour les années ultérieures.

À l'issue d'une étude réalisée en 2006, le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement a suggéré que les comités des secteurs politiques du Parlement fédéral chargés d'examiner les budgets des dépenses élargissent la portée de leurs travaux pour inclure les plans de dépenses futures. Selon les auteurs de l'étude, le gouvernement serait probablement plus ouvert aux recommandations concernant les dépenses futures parce que les critiques des plans des dépenses pour l'exercice en cours, plus détaillés, peuvent entraîner une situation de censure. À notre avis, cette observation est fondée sur le plan pragmatique; les membres du Comité seraient probablement plus disposés à se concentrer sur les dépenses et les niveaux de service actuellement offerts si les ministères et le gouvernement accordaient plus d'importance à leurs observations.

Au moment de notre examen de 1995, seulement quelques administrations fournissaient des renseignements prospectifs à propos des budgets des dépenses. Aujourd'hui, ce type de renseignements est beaucoup plus courant (voir la Figure 4).

Les résultats de ces initiatives sont partagés :

- D'une part, la Hansard Society du Royaume-Uni a constaté en 2006 que l'examen des rapports annuels des ministères a permis aux comités d'effectuer des analyses plus poussées des priorités du gouvernement en matière de dépenses, tant au sein des ministères qu'à l'échelle pangouvernementale.
- Plusieurs études canadiennes et britanniques ont souligné que la prestation de renseignements prospectifs a permis d'améliorer l'efficacité du processus d'examen. D'autres études ont cependant aussi constaté que les documents relatifs aux budgets des dépenses, y compris la planification des dépenses supplémentaires et les rapports sur le rendement, demeurent de piètre qualité.
- En 2002, la Financial Management Commission de l'Alberta, un groupe d'experts mis sur pied par le gouvernement provincial pour examiner ses pratiques financières et budgétaires, soulignait que les ministères traitaient généralement les projections des exercices futurs comme de simples exercices mathématiques.

Certains des députés que nous avons interviewés appuyaient l'inclusion de plans de dépenses futures dans les documents d'information sur les budgets des dépenses, alors que d'autres s'y opposaient. L'un des arguments avancés contre cette pratique était qu'un tel examen n'était pas nécessairement utile puisque les plans du gouvernement peuvent changer considérablement d'un budget à l'autre. En revanche, comme le soulignait un des députés, des suggestions à propos des plans de dépenses futures pourraient retenir l'attention d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire, même s'il est peu probable que ce fait soit reconnu publiquement. Comme l'un des députés retraités que nous avons interviewés l'a exprimé :

> [*Traduction*]
>
> Si on participe à l'examen des budgets des dépenses en qualité de ministre, ces renseignements ne changent peut-être rien, mais ils sont très utiles à des fins de surveillance parce qu'en tant que ministre, je pourrais peut-être revoir certaines décisions si on me pose les bonnes questions.

RÉDUCTION DE LA PORTÉE D'UNE PARTIE DE L'EXAMEN DES BUDGETS DES DÉPENSES

On peut aussi améliorer le contrôle législatif des dépenses en restreignant la portée de la surveillance du Comité permanent des budgets des

dépenses à quelques programmes ministériels sélectionnés, qui feraient l'objet d'un examen plus poussé. Cette idée a été mise de l'avant dans l'étude menée par la Bibliothèque du Parlement dont il est question plus haut. La prémisse sur laquelle repose cette idée est que le Comité n'a tout simplement pas le temps d'effectuer une analyse détaillée de tous les programmes administrés par un ministère complexe de grande taille.

Toutefois, l'adoption d'une telle stratégie ciblée présente des risques, puisqu'il est fort possible que des questions importantes ne soient pas examinées. Cela signifierait aussi que l'approbation ou le rejet final, par le Comité, des budgets des dépenses des ministères dans leur ensemble serait fondé sur l'examen d'une partie seulement des activités. En dépit de ces préoccupations, plusieurs des députés que nous avons interviewés ont dit que cette approche pourrait être appropriée pour une partie du temps alloué au budget des dépenses d'un ministère en particulier.

Cette méthode ferait essentiellement appel à une approche à deux volets. Le premier volet de l'examen constituerait une rencontre générale avec le ministre, à l'occasion de laquelle les membres du Comité pourraient poser des questions à propos de n'importe quel programme ou activité du ministère; le deuxième volet serait axé sur des programmes particuliers. Le choix des programmes aux fins d'examen détaillé pourrait se faire de l'une des deux façons suivantes :

- un sous-comité formé d'un membre de chaque parti choisirait entre un et trois programmes;
- chaque parti sélectionnerait un programme sur lequel l'examen serait axé.

Ces choix seraient faits à l'avance de sorte que les ministères puissent intégrer dans leurs cahiers d'information des renseignements plus détaillés à propos des programmes sélectionnés. Pour être plus utiles, ces renseignements devraient inclure des données historiques sur dix ans et les tendances des dépenses pour les années à venir, des données sur les niveaux de service offerts, les résultats obtenus et l'incidence financière des récents changements aux politiques et des tendances des dépenses futures sur la demande de niveaux de service prévue.

Plusieurs députés nous ont dit qu'il ne serait peut-être pas nécessaire que le ministre soit présent durant cette partie de l'examen des budgets des dépenses. Certains ont cité comme exemple le Comité permanent des comptes publics, où seuls les hauts fonctionnaires des ministères et les représentants du secteur parapublic répondent aux questions. Ceux qui ont l'expérience de ce comité disent que cette approche semble bien fonctionner et permettrait d'atténuer la partisanerie durant les audiences. En vertu de cette approche, le deuxième volet des audiences portant sur les budgets des dépenses serait axé sur les questions financières et administratives de la prestation du programme plutôt que sur le bien-fondé de la politique du gouvernement, une question qu'il vaut mieux aborder en présence du ministre.

Deux députés qui estimaient que cette approche à deux volets méritait d'être envisagée ont précisé ce qui suit :

> [*Traduction*]
>
> Je crois qu'on devrait demander à chaque parti sur quelles questions l'examen devrait être axé. Ainsi, on pourrait effectuer des analyses plus poussées des politiques et des dépenses, au lieu d'avoir à examiner tous les éléments des budgets des dépenses. Cela permettrait probablement d'acquérir une meilleure compréhension des dépenses du gouvernement que celle qu'offre le processus actuel d'examen des budgets des dépenses.
>
> J'aimerais bien voir ça. Il vaut mieux se concentrer sur des enjeux précis...

Un des députés qui appuyait l'approche à deux volets a cependant exprimé une mise en garde :

> [*Traduction*]
>
> Je ne suis pas en faveur d'une restriction des questions qui peuvent être examinées

avec le ministre ou les fonctionnaires durant le processus d'examen des budgets des dépenses. Ce qui est actuellement sujet à examen devrait le rester.

L'un des députés retraités a en outre souligné ce qui suit :

[*Traduction*]

Il est impossible pour le Comité d'examiner avec efficacité les budgets des dépenses d'aujourd'hui, parce que les programmes ont trop d'envergure et sont trop complexes pour que les membres puissent les comprendre et savoir quelles questions poser. J'ai été un membre du Comité qui posait des questions et aussi un ministre qui recevait les questions, et je crois fermement qu'il faut plutôt réduire la portée de l'examen.

PRÉSENTATIONS PRÉALABLES

Les députés ont aussi proposé une autre possibilité, soit l'organisation de présentations à huis clos de 30 à 60 minutes avant les audiences publiques du Comité afin de passer en revue les budgets des dépenses des ministères sélectionnés. Cette séance d'information pourrait par exemple présenter les principaux changements aux dépenses des programmes ou aux niveaux de prestation des services, des analyses comparatives des coûts par habitant par rapport aux autres provinces offrant un programme similaire ou d'autres renseignements comme les répercussions des changements récents aux politiques sur les services et les finances. Nous avons proposé que la présentation puisse être faite soit par le personnel de recherche de l'Assemblée législative, soit par les hauts fonctionnaires du ministère concerné – ou encore par notre Bureau si nous avons effectué une vérification récente dans le secteur de programme visé. Le Comité permanent des comptes publics organise de telles séances d'information à huis clos avant les audiences publiques depuis presque dix ans.

Dans son rapport de 2003 intitulé *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires formulait une recommandation allant dans le même sens. Le rapport proposait que le Comité utilise les travaux du Bureau du vérificateur général en lui demandant conseil lorsque l'examen porte sur le budget des dépenses d'un ministère ou d'un organisme qui a récemment fait l'objet d'une vérification.

La majorité des députés à qui nous avons parlé étaient d'avis qu'une présentation préalable serait utile. Ils ont notamment formulé les commentaires suivants à ce sujet :

[*Traduction*]

Une séance d'information d'une heure présentée par un représentant non partisan ou même par un fonctionnaire du ministère qui expliquerait, par exemple, pourquoi les dépenses ont augmenté de 6 % dans un secteur et diminué de 4 % dans un autre, serait très utile. Même une séance d'information où le vérificateur général présente ses constatations aiderait beaucoup les membres du Comité à faire leur travail [...] Un portrait des tendances nous aiderait à formuler nos questions à propos de ce qui se passe et surtout à propos des raisons qui expliquent ce qui se passe.

Si quelqu'un peut présenter l'information de façon impartiale, alors oui, ce serait une excellente idée [...] Nous avons besoin d'information non partisane et factuelle. Le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint pourrait peut-être faire cette présentation.

Oui, c'est une excellente idée. À l'heure actuelle, on consacre trop de temps et d'attention à la réponse du ministre.

Si le vérificateur général donnait une présentation, ce ne serait peut-être pas l'idéal pour lui, mais ce serait avantageux pour le Comité, compte tenu de son indépendance.

SOUTIEN SPÉCIALISÉ

Les ministères dépensent chaque année des milliards de dollars pour la prestation de douzaines de programmes et d'activités. Toutefois, si les membres du Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative, entre autres, peuvent compter sur l'aide d'un recherchiste spécialisé de l'Assemblée législative, ce n'est pas le cas du Comité permanent des budgets des dépenses. Sans un tel soutien, et compte tenu de l'emploi du temps chargé des députés, il est plus difficile pour les membres du Comité de bien comprendre les budgets des dépenses des ministères et d'obtenir des réponses à des questions fondamentales comme : « Les deniers publics sont-ils dépensés de façon efficace? Obtient-on les résultats souhaités? Le gouvernement devrait-il revoir ses priorités en matière de dépenses à la lumière des nouveaux événements ou des nouvelles situations? »

Il est tout aussi difficile de déterminer les secteurs où les dépenses proposées ne sont peut-être pas appropriées compte tenu du niveau de service offert, ou encore où des écarts importants des dépenses d'une année à l'autre exigent un examen plus poussé.

Nos recherches montrent que la plupart des démocraties parlementaires de style Westminster disposent d'un soutien spécialisé minimal, voire nul, en matière de recherche. En comparaison, le Congressional Budget Office des États-Unis est doté d'une importante équipe de recherche formée de comptables et d'économistes, qui sont à la disposition des législateurs pour les aider à analyser et à évaluer le budget proposé par le gouvernement.

Les députés à qui nous avons parlé conviennent généralement qu'une aide à la recherche leur permettrait de mieux comprendre les documents d'information sur les budgets des dépenses. En fait, les gouvernements fédéraux du Canada, du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord, de l'Écosse et du pays de Galles ont pris des mesures à cet égard au cours des dernières années (voir la Figure 5).

Dans son rapport intitulé *The Fiscal Maze*, publié en 2006, la Hansard Society du Royaume-Uni souligne la réussite de l'unité d'examen de la

Figure 5 : Soutien spécialisé dans d'autres administrations

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Administration	Soutien spécialisé offert
Canada	Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement fournit un soutien à la recherche. Par le passé, des analystes ont été embauchés pour fournir un soutien additionnel aux comités chargés des budgets des dépenses. Ce soutien comprend : • de l'information sur les budgets des dépenses et le processus connexe; • des recherches sur le contexte des programmes et activités; • des analyses des plans et des notes d'information pour aider les membres des comités à se préparer en vue des réunions et à poser des questions pertinentes. Le Bureau du directeur parlementaire du budget produit aussi d'autres rapports que les comités peuvent consulter.
Royaume-Uni	À la suite de récentes réformes, une unité d'examen a été mise sur pied; cette unité est formée de 15 personnes, notamment des économistes, des avocats et des comptables. Elle offre à certains comités des conseils en matière de finances et de législation, recense les points d'intérêt et suggère des questions à explorer.
Irlande du Nord, pays de Galles et Écosse	Les recherchistes spécialisés de l'unité de recherche du corps dirigeant sont à la disposition des comités pour prodiguer des conseils sur les questions financières et techniques.

Chambre des communes du Royaume-Uni, mise sur pied pour offrir un soutien spécialisé à certains comités parlementaires, comme preuve que le fait d'offrir des ressources et des services de recherche peut contribuer à rehausser l'efficacité des examens financiers. L'organisme suggérait d'élargir le rôle de l'unité pour lui permettre d'offrir un soutien complet à tous les comités.

Trois points à prendre en considération

Nous proposons les mesures suivantes :

1. **Présentation à huis clos d'une séance d'information des budgets des dépenses à l'intention des membres du Comité avant le début des audiences officielles pour chaque ministère sélectionné.**

   Cette présentation porterait notamment sur les changements importants aux dépenses de programme, le cas échéant, sur les tendances des dépenses au fil du temps et sur la comparaison des dépenses à celles d'autres provinces, compte tenu du fait que la plupart des provinces offrent à leurs citoyens des services similaires. La présentation pourrait être donnée par le personnel de recherche de l'Assemblée législative, par des hauts fonctionnaires du ministère concerné ou même par le Bureau du vérificateur général.
2. **Étude de la possibilité de demander que les cahiers d'information des ministères regroupent l'information sur les plans de dépenses et sur le rendement antérieur et actuel, afin d'aider les législateurs à évaluer les résultats obtenus au regard des dépenses proposées.**

   Plus spécifiquement, les documents d'information fourniraient des données sur les tendances historiques sur une période de cinq à dix ans et comprendraient des indicateurs sur la prestation des programmes et services ainsi que des données prospectives, au moins pour les programmes les plus importants du ministère. Cette initiative ne devrait toutefois pas accroître considérablement le nombre de pages des documents d'information, et la lisibilité et la compréhensibilité des documents devraient être prioritaires.
3. **Sélection de quelques programmes ministériels spécifiques aux fins d'examen approfondi par le Comité dans le cadre de séances où, éventuellement, seuls les hauts fonctionnaires du ministère seraient présents.**

   Comme les grands ministères dépensent des milliards de dollars dans des douzaines de secteurs différents, il conviendrait peut-être d'effectuer un examen plus ciblé de plusieurs programmes clés durant au moins une partie du temps consacré à ces ministères. Un sous-comité formé d'un membre de chaque parti pourrait sélectionner les programmes ministériels à examiner plus en détail, ou encore chaque parti pourrait sélectionner un programme aux fins d'examen. Le ministre continuerait d'assister à une bonne partie des audiences, de sorte que les questions relatives aux politiques touchant n'importe quel programme puissent être posées.

En ce qui concerne nos propositions, les anciens députés que nous avons rencontrés ont accueilli favorablement l'idée de tenir des présentations préalables. L'un d'eux a suggéré que pour atténuer la partisanerie, seul le personnel du ministère devrait être présent durant les réunions, afin d'orienter les questions sur l'administration des programmes plutôt que sur la politique. Un autre n'était toutefois pas d'accord et estimait qu'il serait utile que le ministre soit présent.

Quand on leur a demandé quels documents d'information sur les budgets des dépenses il conviendrait de fournir aux membres du Comité, les députés retraités s'entendaient pour dire qu'il

fallait leur donner des renseignements plus pertinents et davantage axés sur le rendement futur. L'un d'eux a formulé le commentaire suivant :

> [*Traduction*]
>
> À mon avis, les ministres passent beaucoup de temps à préparer, pour les cahiers d'information, des documents que les membres du Comité n'utilisent pas vraiment – un examen mieux orienté du budget des dépenses serait plus utile, car les membres disposeraient ainsi d'une information pertinente sur le rendement des programmes et de renseignements axés sur l'avenir plutôt que sur le passé.

En ce qui concerne la question de cibler seulement quelques programmes particuliers pour une partie de l'examen, deux des députés retraités appuyaient cette proposition alors que l'autre pensait que cette façon de faire pourrait restreindre la portée des questions des membres du Comité.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Processus de placement en foyer de soins de longue durée

Contexte

Les foyers de soins de longue durée (foyers de SLD) offrent des soins, des services et un hébergement aux personnes qui ont besoin d'un accès à des soins infirmiers 24 heures sur 24, d'une surveillance en milieu encadré ou d'une aide fréquente pour vaquer à leurs activités quotidiennes, comme s'habiller et se laver. Les foyers de SLD sont parfois appelés maisons de soins infirmiers ou foyers pour personnes âgées. Il peut s'agir d'organismes à but lucratif, sans but lucratif ou administrés par une municipalité et il y a souvent des listes d'attente pour leurs lits.

La *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi) est entrée en vigueur sur finalisation des règlements connexes en juillet 2010. Cette loi remplaçait la *Loi sur les maisons de soins infirmiers*, la *Loi sur les établissements de bienfaisance* et la *Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos*. Elle régit le processus de placement en foyer de SLD et autorise les 14 centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de la province à gérer ce processus (voir la carte des CASC à la Figure 1). Ce sont les CASC qui déterminent l'admissibilité aux foyers de SLD, classent les personnes inscrites sur les listes d'attente par ordre de priorité et prennent les dispositions de placement lorsqu'un lit devient disponible. En 2011-2012, les CASC ont placé plus de 25 000 personnes dans les 640 foyers de SLD de l'Ontario, qui comptent un total de 76 000 lits de soins de longue durée occupés à plus de 97 %. Environ 85 % des personnes placées avaient 75 ans ou plus.

Chaque CASC relève d'un des 14 Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). En 2011-2012, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a affecté 2,1 milliards de dollars aux CASC par l'entremise des Réseaux locaux d'intégration des soins de santé (RLISS). Ces fonds couvraient les services de placement en foyer de SLD et les autres activités des CASC, dont la prestation de soins à domicile et de services de soutien communautaire. Il n'y avait pas d'information disponible sur le coût des services de placement en foyer de SLD à eux seuls. Les RLISS doivent rendre compte au Ministère, lequel doit s'assurer que les CASC se conforment aux dispositions de la Loi concernant le placement en foyer de SLD.

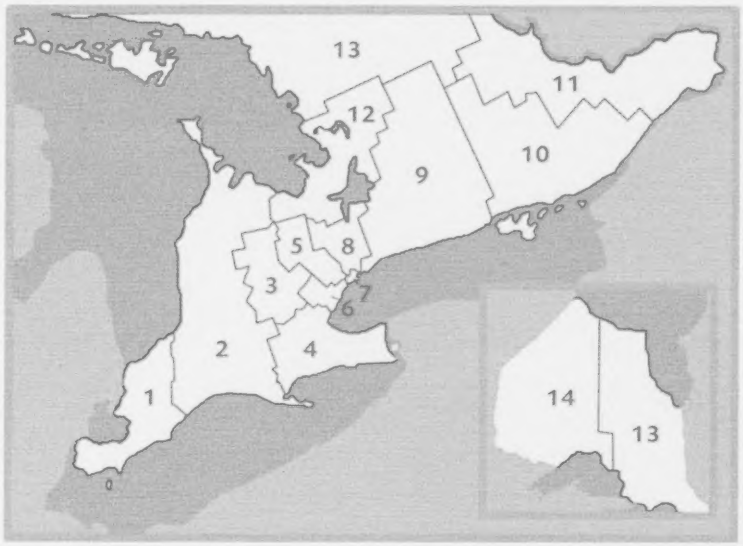
Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer l'efficacité des processus mis en place dans des CASC choisis pour placer des personnes en foyer

Figure 1 : Carte des centres d'accès aux soins communautaires

Source des données : Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario

1. Érié St-Clair
2. Sud-Ouest
3. Waterloo Wellington
4. Hamilton Niagara Haldimand Brant
5. Centre-Ouest
6. Mississauga Halton
7. Centre-Toronto
8. Centre
9. Centre-Est
10. Sud-Est
11. Champlain
12. Simcoe Nord Muskoka
13. Nord-Est
14. Nord-Ouest



de SLD de manière uniforme et en temps opportun, en fonction de leurs besoins et conformément aux exigences du Ministère et de la Loi.

Nous avons effectué nos travaux de vérification dans trois centres d'accès aux soins communautaires de différentes tailles : le CASC du Centre-Est (qui est responsable de 9 700 lits de SLD et dont le bureau principal se trouve à Whitby); le CASC du Nord-Est (qui est responsable de 5 000 lits de SLD et dont le bureau principal se trouve à Sudbury); et le CASC de Waterloo Wellington (qui est responsable de 3 800 lits de SLD et dont le bureau principal se trouve à Kitchener). La haute direction du Ministère et des CASC a examiné et généralement accepté notre objectif de vérification ainsi que les critères de vérification connexes.

Notre vérification comprenait un examen et une analyse des politiques et procédures administratives et des dossiers pertinents du Ministère, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné des CASC et du Ministère. Nous avons également examiné les rapports de recherche pertinents, dont ceux sur les pratiques exemplaires liées au processus de placement en foyer de SLD dans d'autres administrations. Nous avons sollicité les points de vue de l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, qui représente les 14 CASC; de l'Ontario Long Term Care Association et de l'Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors qui, ensemble, représentent la majorité des foyers de SLD de la province; et de l'Advocacy Centre for the Elderly, qui représente les personnes âgées à faible revenu. Nous avons également utilisé des techniques informatisées d'extraction de données pour analyser l'information tirée de la Base de données sur le profil des clients du Ministère, qui contient les renseignements reçus des CASC sur le placement en foyer de SLD.

Nous n'avons pas compté sur les rapports de l'équipe de vérification interne du Ministère, car celle-ci n'avait pas examiné les processus de placement en foyer de SLD des CASC.

Résumé

Depuis 2005, le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens âgés de 75 ans ou plus a augmenté de plus de 20 %, ce qui est sans doute une des principales

raisons pour lesquelles le temps d'attente médian pour l'admission en foyer de SLD a presque triplé — passant de 36 jours en 2004-2005 à 98 jours en 2011-2012. Les temps d'attente ont un peu diminué depuis l'entrée en vigueur, en juillet 2010, des critères d'admissibilité plus rigoureux prévus dans la *Loi sur les foyers de soins de longue durée*; il reste que le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens âgés de 75 ou plus devrait croître de près de 30 % entre 2012 et 2021, ce qui alourdira les pressions sur les services aux personnes nécessitant des soins de longue durée. En outre, à compter de 2021, la première vague de baby-boomers — nés entre 1946 et 1964 — atteindra l'âge de 75 ans, ce qui devrait accroître encore plus la demande de soins de longue durée.

Les CASC sont responsables du processus de placement en foyer de SLD, mais de nombreux facteurs échappant à leur contrôle ont aussi un impact sur les temps d'attente de placement. Ces facteurs comprennent notamment le fait que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est responsable du nombre de lits de SLD disponibles; que les personnes peuvent choisir le foyer de SLD où elles seront placées; et que les foyers de SLD peuvent rejeter une demande s'ils estiment ne pas posséder l'expertise en soins infirmiers ou les installations requises pour répondre aux besoins en soins de santé de la personne qui présente la demande.

Malgré de multiples études démontrant qu'une période d'hospitalisation plus longue que nécessaire sur le plan médical est préjudiciable à la santé du patient, de nombreuses personnes doivent attendre à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de SLD. Or, dans bien des cas, les lits d'hôpitaux occupés par ces personnes pourraient accueillir d'autres patients nécessitant des soins de santé plus complexes. Par ailleurs, les clients qui attendent dans un lit d'hôpital coûtent plus cher au système que ceux qui attendent dans la collectivité. Cette situation est exacerbée par le fait que les patients peuvent attendre à l'hôpital qu'un lit se libère dans le foyer de SLD de leur choix, même si ce foyer a une longue liste d'attente. Nous avons remarqué qu'en 2011-2012, 19 % des clients attendant à l'hôpital avaient présenté une seule demande d'admission à un foyer de SLD. Nos recherches indiquaient que, pour réduire le temps d'attente à l'hôpital, d'autres provinces appliquent des politiques plus strictes : cinq provinces exigent des patients qu'ils acceptent le premier lit vacant dans n'importe quel foyer de SLD; et deux autres les obligent à aller dans n'importe quel foyer ayant un lit disponible qui est situé dans un rayon de 60 ou 100 kilomètres respectivement de leur résidence.

Étant donné le vieillissement de la population, il est essentiel de trouver des solutions de rechange aux soins de longue durée et de mettre en place des processus plus efficaces de placement en foyer de SLD de manière uniforme et en temps opportun. Reconnaissant cette réalité, le Ministère appuie un certain nombre d'initiatives visant à réduire ou à retarder la nécessité de fournir des soins de longue durée et à améliorer le processus de placement en foyer de SLD. Par exemple, tous les CASC utilisent un processus normalisé à l'échelle provinciale pour déterminer l'admissibilité des clients et envisager des solutions de rechange aux soins de longue durée. Ce processus aide également à déterminer le degré de priorité de chaque client sur la liste d'attente. Il reste toutefois du travail à faire pour assurer une priorisation uniforme des cas critiques.

Les trois CASC que nous avons visités faisaient une bonne gestion de certains volets de leur processus de placement en foyer de SLD mais ils avaient tous des points à améliorer. Cependant, toute amélioration de ces points n'aurait probablement pas d'effet notable sur les temps d'attente pour l'admission en foyer de SLD. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- D'après l'organisme provincial Qualité des services de santé Ontario, près de 20 % des clients des CASC soignés à domicile qui ont ensuite été placés dans des foyers de SLD auraient pu rester dans la collectivité et, selon les résultats d'une étude commandée par le Ministère, 37 % des clients hospitalisés en attente d'un lit dans un foyer de SLD avaient des besoins qui n'étaient pas plus urgents ni

plus complexes que ceux des personnes soignées dans un foyer.

- Les personnes admissibles à un foyer de SLD n'ont pas toutes besoin de tels soins; par exemple, tous les anciens combattants et tous les conjoints et conjointes des résidents actuels sont admissibles quels que soient leurs besoins en soins de santé.
- En 2011-2012, tous les CASC de la province ont procédé à un total d'environ 36 000 réévaluations formelles de clients, qui doivent être effectuées tous les six mois et dans les trois mois suivant le placement en foyer de SLD. Or, au lieu de faire automatiquement une évaluation formelle tous les six mois, il serait plus rapide et plus économique pour les CASC de prendre brièvement contact avec les clients et leurs familles afin de déterminer s'il y a eu suffisamment de changement dans l'état du client pour justifier une réévaluation.
- Selon les données de mars 2012 sur les listes d'attente pour l'admission en foyer de SLD, la période d'attente médiane à cette date était de 94 jours pour les clients en situation de crise, de 10 à 14 mois pour les clients aux besoins modérés et de plusieurs années pour la plupart des autres clients admissibles. Par ailleurs, en 2011-2012, 15 % des clients étaient décédés avant d'être admis dans un foyer de SLD.
- Trente-six pour cent (36 %) des clients ont été placés dans leur premier choix de foyer; les autres acceptaient généralement le foyer offert mais ils restaient sur la liste d'attente pour leur(s) foyer(s) préféré(s). En fait, en mars 2012, 40 % des personnes inscrites sur la liste d'attente résidaient déjà dans des foyers de SLD. Au moins la moitié des personnes admises dans plus de 70 foyers de SLD en 2011-2012 étaient des clients en situation de crise, qui sont généralement admis en priorité au foyer de leur choix. Il peut donc être difficile pour les clients qui ne sont pas en situation de crise d'être admis dans les foyers plus nouveaux ou plus populaires.
- Les CASC visités ne faisaient pas un examen périodique des décisions de placement des clients pour s'assurer que le lit disponible est offert à la personne qui a la plus haute priorité et qui satisfait aux critères applicables. Les systèmes des CASC ne conservent pas non plus les données sur les listes d'attente qui permettraient d'examiner les décisions après coup.
- Les demandeurs qui vivent dans certaines parties de la province sont admis plus rapidement dans des foyers de SLD. Dans un CASC, 90 % des clients ont été placés dans un délai de 317 jours tandis que, dans un autre, il a fallu environ 1 100 jours pour placer le même pourcentage de clients.
- Même si les foyers de SLD peuvent classer jusqu'à 60 % de leurs lits dans la catégorie « hébergement avec services privilégiés » (chambre individuelle ou à deux lits), seulement 40 % des clients demandent ces lits plus coûteux. Ainsi, quels que soient leurs besoins, les clients qui ont les moyens de payer un hébergement avec services privilégiés ont tendance à être placés plus rapidement que les autres clients.
- Alors que des renseignements sur les temps d'attente pour l'admission en foyer de SLD par niveau de priorité ou type d'hébergement (chambre individuelle, chambre à deux lits ou chambre de base) aideraient les clients à choisir les foyers auxquels présenter des demandes, seulement un des CASC visités rendait publics certains de ces renseignements.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) apprécie les conseils formulés dans cette vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur reconnaît que le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens âgés de 75 ans ou plus a augmenté de 20 % depuis 2005, ce qui a eu un effet sur les temps d'attente pour l'admission en foyer de soins de longue durée (SLD).

Proclamée en vigueur en juillet 2010, la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* reconnaît que l'accès devrait être fondé sur l'évaluation des besoins et que les foyers de SLD devraient être des lieux où les résidents peuvent vivre avec dignité et dans la sécurité et le confort. Comme le Ministère est heureux de le constater, le vérificateur reconnaît que les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), qui sont les coordonnateurs désignés du processus de placement en foyer de SLD, assurent une bonne gestion de différents aspects de ce processus.

Le Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé reflète l'engagement du gouvernement à améliorer les soins aux patients et à s'assurer que les patients reçoivent un accès en temps opportun aux soins les plus appropriés à l'endroit le plus approprié. Il s'agit de veiller à ce que le système offre la plus grande valeur aux patients et que les personnes âgées reçoivent les soins dont elles ont besoin le plus près possible de chez eux.

Le Ministère s'est engagé à aider les personnes âgées à demeurer dans leur collectivité. Par exemple :

- Annoncée en août 2007, la stratégie Vieillir chez soi du gouvernement de l'Ontario a investi près de 1,1 milliard de dollars sur quatre ans dans la prestation de services communautaires intégrés et continus pour que les personnes âgées puissent rester en santé et vivre de façon indépendante dans leur propre logement.
- Des fonds additionnels ont été investis dans les CASC afin d'appuyer la transition des patients de l'hôpital au foyer ou en milieu communautaire.
- La politique Services d'assistance pour les personnes âgées à risque élevé a été introduite en janvier 2011 afin de répondre aux besoins des personnes âgées à risque élevé qui habitent chez elles et qui ont besoin de services de soutien à la personne et d'aide familiale 24 heures sur 24 et d'éviter leur admission prématurée dans un foyer de SLD.

Le Ministère travaille au lancement d'une stratégie visant à aider les personnes âgées à demeurer en santé et à rester chez elles plus longtemps, réduisant les pressions sur les hôpitaux et les foyers de SLD. Il continuera de travailler avec les Réseaux locaux d'intégration des soins de santé, les CASC et le secteur des foyers de SLD afin de trouver des moyens d'améliorer le processus de placement en foyer de SLD.

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE PLACEMENT

En général, le placement d'un client dans un foyer de SLD comporte les étapes suivantes : le CASC procède à une évaluation formelle afin de déterminer l'admissibilité et le niveau de priorité du client; le client présente une demande d'admission dans un ou plusieurs foyers de SLD; s'il n'y a pas de lit disponible, le foyer de SLD inscrit le client sur une liste d'attente; le lit est offert au client en tête de liste. Ces étapes clés sont illustrées à la Figure 2.

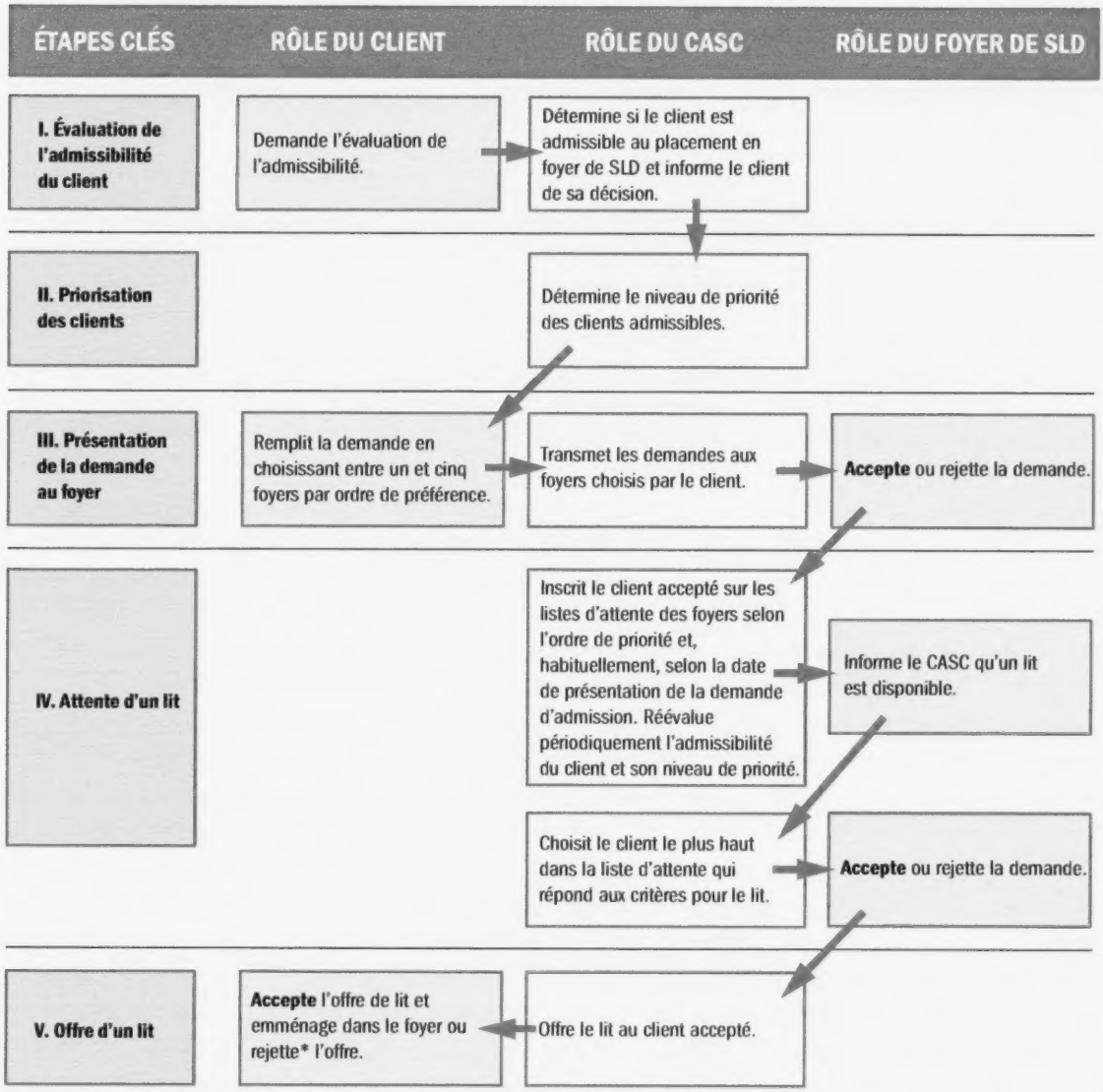
INITIATIVES

Le Ministère a appuyé un certain nombre d'initiatives afin d'aider à assurer l'uniformité, l'équité et la plus grande réactivité possible du processus de placement :

- Entre 2007 et 2012, le programme Vieillir chez soi a aidé des personnes âgées à rester chez elles plus longtemps en leur prodiguant des soins à domicile, retardant ou réduisant ainsi la nécessité d'un hébergement en foyer de SLD. Cette initiative a pris fin, mais le

Figure 2 : Principales étapes du placement en foyer de soins de longue durée

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



* Les clients qui rejettent une offre de lit sont généralement éliminés de toutes les listes d'attente des foyers de SLD, mais ils peuvent présenter une nouvelle demande après 12 semaines. Les clients hospitalisés qui rejettent une offre de lit restent inscrits sur les listes d'attente des foyers de SLD, mais les hôpitaux peuvent leur facturer des frais qu'ils auront fixés eux-mêmes pour leur permettre de continuer d'attendre à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de SLD.

Ministère a indiqué que les RLISS continuaient de mettre en oeuvre des programmes et services communautaires de soutien aux personnes âgées, dont des programmes et services conçus pour atténuer les pressions sur les hôpitaux et les foyers de SLD en aidant à trouver l'environnement approprié de soins de santé pour les clients.

- En 2008, les RLISS ont introduit l'approche Attendre chez soi afin d'offrir, en collaboration avec les CASC, des services d'aide familiale et de soutien à la personne aux clients qui nécessitaient des soins à domicile en dehors des heures régulières. Cela permettait aux clients d'attendre chez eux plutôt qu'à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de SLD.

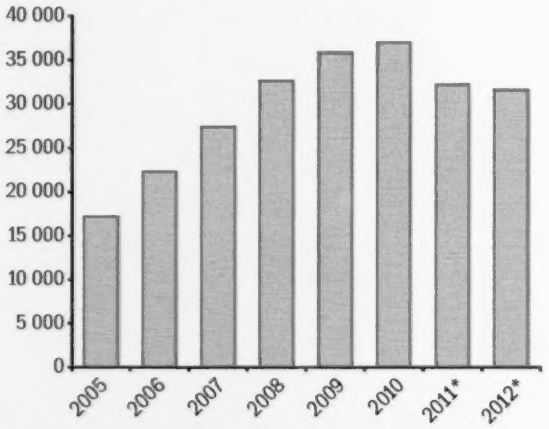
- Entrée en vigueur en juillet 2010, la *Loi sur les foyers de soins de longue durée* introduisait notamment des critères d'admissibilité plus stricts pour le placement en foyer de SLD. Par exemple, elle ne permettait plus un accès fondé uniquement sur le préjudice financier, émotionnel ou physique que la personne risque de subir en demeurant dans sa résidence actuelle. Elle faisait également passer de 3 à 5 le nombre de foyers de SLD auxquels la personne peut présenter une demande d'admission et ramenait de 6 mois à 12 semaines la période d'attente pour présenter une nouvelle demande lorsque le client refuse un lit dans un foyer de SLD auquel il a présenté une demande.
- On continue d'améliorer l'instrument Resident Assessment Instrument for Home Care (RAI-HC), qui est normalisé à l'échelle de la province et utilisé pour uniformiser la détermination de l'admissibilité d'un client aux soins de longue durée et l'établissement de l'ordre de priorité en fonction du degré d'urgence.
- La mise à l'essai des systèmes d'harmonisation des ressources et d'aiguillage (Resource Matching and Referral), qui aident à diriger les patients hospitalisés vers le premier lit approprié disponible dans un foyer de SLD, devrait accélérer le processus de placement. Au moment de notre vérification, deux RLISS testaient leurs propres systèmes de concert avec les CASC associés; les autres RLISS devaient mettre des systèmes semblables à l'essai en 2013-2014.
- Six CASC ont implanté un système de gestion des documents appuyé par l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, et l'Association a indiqué que les autres CASC leur emboîteraient le pas. Ce système permet aux CASC et aux foyers de SLD d'envoyer et de recevoir des données sur l'état de santé et le placement des clients par voie électronique.
- Les 10 prochaines années verront la rénovation de vieux foyers de SLD abritant un total de 35 000 lits. Le Ministère a indiqué que les rénovations offriront des conditions de vie plus modernes et plus confortables ainsi qu'un accès amélioré, notamment pour les fauteuils roulants, et feront donc de ces foyers une option viable pour beaucoup plus de clients.
- Le Ministère a mis en service un numéro de téléphone sans frais, la Ligne ACTION des Soins de longue durée, pour que les Ontariennes et Ontariens puissent informer le Ministère de leurs préoccupations et de leurs plaintes au sujet des foyers de SLD et du processus de placement.

GESTION DES LISTES D'ATTENTE

Comme le montre la Figure 3, le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens qui attendent un lit dans un foyer de SLD a augmenté de près de 85 % entre mars 2005 et mars 2012, tandis que le nombre de lits de SLD a augmenté de seulement 3 %. Le nombre de personnes en attente a néanmoins diminué de près de 15 % entre mars 2010 et mars 2012.

Figure 3 : Personnes en attente d'un lit dans un foyer de soins de longue durée, 2005–2012

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Données au 31 mars de chaque année

* La réduction est principalement attribuable au resserrement des règles d'admissibilité au placement en foyer de SLD.

Cette baisse était principalement attribuable aux critères d'admissibilité plus stricts définis dans la nouvelle Loi.

Des 32 000 personnes inscrites sur la liste d'attente au 31 mars 2012, environ 19 000 (ou 60 %) attendaient d'être admises dans un foyer de SLD. Les 13 000 restantes (ou environ 40 %) résidaient déjà dans un foyer de SLD mais attendaient d'être placées dans un autre foyer de leur choix.

Comme les résidents ont tendance à être plus vieux et en moins bonne santé, ils vivent environ trois ans en moyenne en foyer de SLD. Ainsi, bien que le nombre puisse varier d'un foyer à l'autre, environ le tiers des 76 000 lits de SLD en Ontario se libèrent chaque année.

Détermination de l'admissibilité des clients

Pour être admise dans un foyer de SLD, une personne doit avoir au moins 18 ans et être couverte par l'Assurance-santé de l'Ontario. En général, elle doit aussi avoir besoin de soins infirmiers 24 heures sur 24, d'une surveillance dans un milieu encadré ou d'une aide fréquente dans leurs activités quotidiennes, comme s'habiller et se laver.

Temps d'attente précédant l'évaluation

Les candidats potentiellement admissibles sont portés à l'attention de CASC de différentes façons : la personne peut présenter une demande de soins de longue durée en son nom ou au nom de quelqu'un d'autre; le médecin d'une personne hospitalisée peut diriger celle-ci vers un CASC; ou le personnel d'un CASC peut aiguiller un client existant.

Si la personne n'est pas un client existant, le CASC effectue généralement une évaluation préliminaire dans les jours qui suivent afin de déterminer l'urgence d'une évaluation complète de l'admissibilité aux soins de longue durée. Si l'évaluation préliminaire indique une probabilité que le client ait besoin de soins à domicile pendant plus de 60 jours ou qu'il doive être admis dans un foyer de SLD, la politique du Ministère exige du CASC qu'il effectue une évaluation de l'admissibilité dans les 14 jours qui suivent, sauf si le client demandant à être admis dans un foyer de SLD reçoit déjà des services du CASC. Pour aider à réduire le temps d'attente des patients hospitalisés, deux des CASC visités avaient établi des délais d'évaluation plus serrés — trois jours dans un cas et cinq jours dans l'autre — pour tous les patients, qu'ils reçoivent déjà des services d'un CASC ou pas.

Selon les données du Ministère pour l'exercice 2011-2012, à l'échelle de la province, les CASC ont évalué près de 80 % des demandeurs hospitalisés dans les 14 jours suivant la réception de la demande d'hébergement dans un foyer de SLD; dans le cas des demandeurs habitant chez eux, 60 % ont été évalués dans un délai de 14 jours et 90 %, dans un délai de 54 jours.

Examen des autres options

Pour permettre aux personnes de rester chez elles le plus longtemps possible, la Loi exige des CASC qu'ils examinent toutes les autres options communautaires avant de déterminer si un client est admissible à des soins de longue durée. Pour les personnes qui n'ont pas besoin de toute la gamme de services offerte dans les foyers de SLD, les autres options pourraient inclure un plus grand nombre de programmes de jour ou de soins de relève, ou des logements avec services de soutien et d'aide à la vie autonome — par exemple, les personnes pourraient habiter leur propre appartement dans un immeuble qui offre des soins sur place.

Dans presque tous les cas que nous avons examinés dans les CASC visités, au moins quelques options de rechange avaient été envisagées. Cependant, selon les résultats des sondages sur la satisfaction réalisés par ces CASC, entre 30 % et 44 % des clients estimaient ne pas avoir été informés de toutes les options disponibles (chacun des CASC a sondé un nombre relativement faible de clients placés en foyer de SLD). Un CASC a indiqué que de nombreux clients recevaient des soins à

domicile sur une période prolongée, et que des options de rechange avaient été examinées durant cette période.

Selon un rapport publié en 2012 par Qualité des services de santé Ontario, un organisme provincial qui surveille les soins de santé et qui en rend compte, près de 20 % des clients des CASC recevant des soins à domicile qui avaient été placés en foyer de SLD en 2010-2011 auraient pu rester chez eux ou être placés ailleurs dans la collectivité. Selon un rapport réalisé à la demande du Ministère en 2011, intitulé *Assurer les soins nécessaires à notre population vieillissante : La question des autres niveaux de soins*, 37 % des clients hospitalisés en attente de placement dans un foyer de SLD ont des besoins en soins de santé qui ne sont pas plus urgents ni plus complexes que ceux des personnes soignées avec succès à la maison. Le rapport suggérait également que les foyers de SLD devraient axer une plus grande portion de leur capacité d'accueil sur des programmes de soins de rétablissement et de transition (qui favorisent, par exemple, le rétablissement de la vigueur, de l'endurance et du niveau de fonctionnement) qui pourraient aider les clients à sortir de l'hôpital plus rapidement et peut-être à retourner chez eux au lieu d'aller habiter dans un foyer de SLD. Or, ces programmes représentaient seulement environ 2 % de la capacité du réseau de foyers de SLD au moment du rapport.

Évaluation des besoins de la clientèle

Le personnel du CASC — généralement la personne qui gère le cas ou qui coordonne le placement — détermine l'admissibilité à l'hébergement en foyer de SLD à l'aide du Resident Assessment Instrument for Home Care (RAI-HC), un instrument normalisé à l'échelle de la province. Le RAI-HC évalue, entre autres, le niveau de fonctionnement du client, ses modèles de comportement et ses besoins en soins personnels. Il englobe une méthode d'attribution des niveaux de priorité (Method for Assigning Priority Levels ou MAPLe), qui aide à déterminer l'urgence des besoins en soins de longue durée du client. Cette méthode permet d'attribuer une note fondée sur les résultats des évaluations.

Le client dont la note RAI-HC est de 7 ou moins n'est généralement pas considéré comme admissible à l'hébergement en foyer de SLD, tandis qu'un client dont la note est de 11 ou plus y est jugé admissible. Quant aux clients dont la note se situe entre 8 et 10, leur admissibilité est généralement déterminée en fonction de la note MAPLe et de l'estimation professionnelle, par le gestionnaire de cas, du fardeau pesant sur le fournisseur de soins concerné. Dans deux des trois CASC visités, un cadre supérieur devait examiner la décision si le client avait obtenu entre 8 et 10 points et, dans bien des cas, l'admissibilité se fondait en grande partie sur le fardeau du fournisseur de soins. Le troisième CASC n'avait pas mis en place de processus formel d'examen secondaire, mais il a indiqué qu'il était en train de le faire.

Dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité, la Loi exige qu'un médecin ou un membre du personnel infirmier autorisé remplisse le formulaire d'évaluation de l'état de santé. Ce formulaire de cinq pages couvre notamment l'état du client et les médicaments qu'il prend. Les trois CASC nous ont dit que ces évaluations n'ajoutaient pas beaucoup de valeur au processus de détermination de l'admissibilité, car elles n'étaient pas toujours remplies par le médecin du client et elles reproduisaient les renseignements recueillis au moyen de l'instrument RAI-HC. Le Ministère a fait remarquer que l'évaluation de l'état de santé était un examen secondaire effectué expressément pour vérifier l'exactitude de toute l'information sur le client. Nous avons été informés qu'en 2010, le comité de placement provincial (un groupe comprenant des représentants de chaque CASC et de l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario) avait recommandé de mettre fin à ces évaluations. Or, celles-ci étaient encore requises au moment de notre vérification.

Selon l'information que nous avons reçue du Ministère, en 2011-2012, les CASC ont mené plus de 40 000 évaluations de l'admissibilité pour plus

de 36 000 personnes à l'échelle de la province. Certaines personnes ont été évaluées plus d'une fois, par exemple si elles choisissent une autre option de SLD. Les CASC ont déterminé que plus de 33 000 demandeurs étaient admissibles au placement dans un foyer de SLD. Dans les trois CASC visités, le pourcentage de demandeurs satisfaisant aux critères d'admissibilité pour le placement variait entre 88 % et 93 % en 2011-2012. Les demandeurs rejetés peuvent faire appel devant la Commission d'appel et de révision des services de santé, un tribunal quasi judiciaire indépendant établi par le Ministère. Les trois CASC nous ont informés que les appels étaient rares.

Détermination du niveau de priorité initial des clients

S'il n'y a pas de lit immédiatement disponible, le nom du client est ajouté à la liste d'attente du foyer de SLD, le rang dans la liste dépendant du niveau de priorité. La Loi stipule les niveaux de priorité et l'admissibilité pour chaque niveau. Ce sont les CASC qui déterminent le niveau de priorité des clients. Le Ministère et les CASC nous ont dit que les plus hauts niveaux de priorité étaient rarement utilisés — seulement 33 clients classés à ce niveau étaient inscrits sur la liste d'attente au 31 mars 2012. Ces niveaux de priorité comprennent une catégorie pour les anciens combattants (les lits qui leur sont réservés représentent moins de 1 % des lits de SLD), et une catégorie pour les clients qui doivent être réadmis dans un foyer de SLD après une mise en congé involontaire, par exemple après une période prolongée d'hospitalisation. La Figure 4 montre les niveaux de priorité plus courants.

Les niveaux de priorité ne se fondent pas exclusivement sur les besoins médicaux — par exemple, des lits de SLD financés par le gouvernement fédéral sont réservés aux anciens combattants, même si ceux-ci n'ont pas besoin de soins de santé ou ne seraient pas autrement admis dans un foyer de SLD. Ces lits pourraient donc ne pas être mis à la disposition des clients qui ont besoin de soins. De même, aux niveaux de priorité 3B et 4B, les conjoints des résidents actuels qui désirent vivre dans le même foyer de SLD peuvent être admis même s'ils n'ont pas besoin de soins. Les clients de catégorie 2, quant à eux, doivent avoir besoin de soins, mais leur degré de priorité à l'intérieur du niveau 2 dépend de la date où leur conjoint ou partenaire a été admis au foyer, même si leurs besoins en soins de santé ne sont pas aussi grands. Ainsi, dans beaucoup de cas de ce genre, des clients aux besoins plus modestes peuvent être classés devant d'autres clients dont les besoins sont plus grands.

La personne dont l'état de santé se détériore peut être reclassée à un niveau plus élevé. Cependant, comme le client inscrit sur la liste d'attente 3A ou 4A conserve la date originale d'inscription sur la liste d'attente 3B ou 4B, il peut être classé devant d'autres clients 3A ou 4A ayant un niveau de priorité plus élevé qui attendent depuis plus longtemps.

Les trois CASC ont fait preuve de jugement pour identifier les clients en situation de crise, notamment en déterminant le fardeau du fournisseur de soins. Le poids accordé à ce fardeau pourrait favoriser un client par rapport à un autre dont les besoins sont plus urgents et dont les fournisseurs de soins supportent un fardeau au moins aussi lourd mais sont moins insistants. Pour réduire le risque de désignation non appropriée d'un client en situation de crise, un CASC demandait à un cadre supérieur d'examiner chaque désignation de situation de crise et de signer un formulaire d'approbation. Dans la plupart des dossiers examinés, le cadre supérieur avait signé ce formulaire. Un autre CASC demandait à un deuxième gestionnaire de cas d'examiner chaque désignation de situation de crise. Cependant, 50 % des dossiers que nous avons examinés n'indiquaient pas si cet examen avait été fait. Le troisième CASC ne demandait pas à une deuxième personne d'examiner les désignations de situation de crise, mais il a ajouté que les gestionnaires de cas pouvaient discuter des cas limites entre eux.

Nous avons remarqué que deux des CASC employaient des facteurs non expressément fondés sur les besoins pour désigner les clients en situation

Figure 4 : Niveaux de priorité couramment utilisés pour le placement en foyer de soins de longue durée

Source des données : *Loi sur les foyers de soins de longue durée* et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Description	Niveau de priorité	Critères d'admissibilité	Classement à l'intérieur du niveau de priorité
Situation de crise	1	• Une admission immédiate est nécessaire, p. ex. pour un client souffrant de démence dont le principal fournisseur de soins meurt • Client en attente dans un hôpital que le RLISS a déclaré « en situation de crise » afin de libérer des lits lorsque la capacité d'accueil de l'hôpital est soumise à de fortes pressions	Selon l'urgence de placer le client
Réunification avec un conjoint ou partenaire qui réside déjà au foyer de SLD	2	Le client est admissible sur la base de ses besoins en soins de santé et désire habiter dans le même foyer de SLD que son conjoint ou partenaire	Selon la date où le conjoint ou partenaire a été admis au foyer
Clients qui appartiennent, ou dont le conjoint ou le partenaire appartient, à un groupe religieux, ethnique ou linguistique servi par le foyer de SLD	3A	Le client ou son conjoint ou partenaire fait partie du groupe visé, et le client : • a de plus grands besoins en soins de santé*; • attend à l'hôpital; ou • réside dans un autre foyer de SLD, mais le foyer demandé est son premier choix	Selon la date de la demande d'admission au foyer de SLD
	3B	Le client ou son conjoint ou partenaire fait partie du groupe visé, et le client : • ne répond pas aux critères d'admissibilité pour la catégorie 3A, mais il est autrement admissible sur la base de ses besoins en soins de santé; • réside dans un autre foyer de SLD et a demandé un lit dans le foyer visé, mais ce n'est pas son premier choix; ou • n'a pas besoin de soins, mais désire habiter avec son conjoint ou partenaire qui est déjà au foyer	Selon la date de la demande d'admission au foyer de SLD
Autres clients	4A	Client non admissible à un niveau de priorité plus élevé qui : • a de plus grands besoins en soins de santé*; • attend à l'hôpital; ou • réside dans un autre foyer de SLD, mais le foyer demandé est son premier choix	Selon la date de la demande d'admission au foyer de SLD
	4B	Client non admissible à un niveau de priorité plus élevé qui : • est admissible sur la base de ses besoins en soins de santé; • réside dans un autre foyer de SLD et a demandé un lit dans le foyer visé, mais ce n'est pas son premier choix; ou • n'a pas besoin de soins, mais désire habiter avec son conjoint ou partenaire qui est déjà au foyer	Selon la date de la demande d'admission au foyer de SLD

* Les lignes directrices du comité provincial de placement indiquent que les clients qui ont de plus grands besoins en soins de santé sont généralement ceux qui ont obtenu une note RAI-HC de 16 ou plus, ou une note RAI-HC de 11 à 15 et une note MAPLe de 4 ou plus.

de crise. Par exemple, un CASC avait pour politique de désigner en situation de crise les clients qui avaient attendu trois ans dans un foyer de SLD qui n'était pas leur premier choix. Un autre CASC, qui avait un programme permettant aux clients hospitalisés d'attendre chez eux qu'un lit de SLD se libère, désignait les clients en situation de crise après 30 jours d'attente chez eux, principalement parce qu'ils avaient du mal à se débrouiller tout seuls.

Les patients hospitalisés en attente d'un lit dans un foyer de SLD sont généralement classés au niveau 3A ou 4A, sans priorité sur les personnes en

attente dans la collectivité. Nous avons remarqué qu'une autre province attribue une priorité plus élevée aux personnes qui attendent à l'hôpital afin de libérer plus rapidement les lits d'hôpitaux pour d'autres patients. En Ontario, pour que les lits d'un hôpital dont la capacité d'accueil est soumise à de fortes pressions se libèrent plus rapidement, le RLISS peut déclarer l'hôpital « en situation de crise » et les patients de cet hôpital en attente de placement dans un foyer de SLD se voient généralement attribuer une priorité critique. Ces patients montent au niveau de priorité critique, ce qui prolonge la période d'attente d'autres patients 3A ou 4A dans d'autres hôpitaux ou dans la collectivité. En 2011, deux des CASC visités avaient un total combiné de neuf hôpitaux déclarés en situation de crise, dont l'un avait conservé cette désignation pour la plus grande partie de l'année.

La Loi exige que les clients en situation de crise soient priorisés en fonction de l'urgence de leurs besoins. Cependant, les CASC visités nous ont dit que tous les clients en situation de crise avaient des besoins élevés et qu'il était souvent difficile de distinguer ceux dont les besoins étaient plus urgents.

Un des CASC priorisait les clients en situation de crise sur la base du temps d'attente total pour l'admission en foyer de SLD. Un autre CASC priorisait lui aussi la plupart des clients en situation de crise selon le temps d'attente total, mais il tenait également à jour une liste qui accordait la plus haute priorité aux clients ayant les besoins les plus urgents en attente dans la collectivité. Le troisième CASC accordait généralement la priorité aux clients en situation de crise selon leur temps d'attente dans la catégorie critique.

Le deuxième niveau de priorité après les clients en situation de crise est attribué aux conjoints et partenaires — y compris les parents ou amis — des résidents actuels des foyers de SLD. Durant notre vérification, le Ministère a clarifié la définition de « partenaire » en précisant que ce terme s'appliquait seulement à la personne qui avait vécu avec le client au cours de l'année précédant la soumission, par le client, de la demande d'admission à un foyer de SLD. Les trois CASC visités avaient adopté cette définition clarifiée.

La Loi attribue le niveau de priorité de catégorie 3 aux clients en attente d'une place dans un foyer de SLD qui sert les intérêts du groupe religieux, ethnique ou linguistique auquel ils appartiennent. Aucun document n'est requis pour le classement à ce niveau de priorité, mais il est important pour les CASC d'identifier avec exactitude les clients admissibles à ce niveau de priorité. Cependant, dans trois des foyers spécialisés d'un CASC, 26 clients classés au niveau de priorité 4A ou 4B, soit 75 % des clients dans cette catégorie, étaient en fait admissibles au niveau 3A ou 3B. Nous avons porté ces cas à l'attention du CASC, qui les a reclassés au niveau de priorité 3A ou 3B. Tous les clients reclassés ont remonté dans la liste d'attente, mais neuf d'entre eux sont passés devant plus de 600 personnes. Ce CASC a indiqué qu'aucun de ces clients n'avait manqué une offre de lit parce qu'aucun d'entre eux ne s'était classé en première place sur la liste d'attente.

Inscription des clients sur la liste d'attente

Demandes d'admission dans des foyers

La Loi exige des CASC qu'ils renseignent les clients sur les incidences des différents choix de foyers et, si le client le désire, qu'ils l'aident à en choisir un. Les clients admissibles au placement en foyer de SLD choisissent généralement un maximum de cinq foyers, mais il n'y a pas de limite pour les clients en situation de crise. Le client remplit une demande d'admission au foyer choisi; s'il en choisit plus d'un, il les classe par ordre de préférence. La demande est ensuite soumise au CASC. Aucun délai n'a été fixé pour la présentation de la demande, ce qui donne aux clients et à leurs familles le temps d'examiner leurs options avec soin. Cependant, l'absence de délai peut aussi prolonger la période d'hospitalisation des clients en attente d'un lit de SLD.

En vertu de la Loi, les clients ont le droit de choisir le ou les foyers auxquels présenter une demande d'admission. En février 2011 et de nouveau en

mai 2012, le Ministère a confirmé aux RLISS qu'ils ne pouvaient pas obliger les clients à choisir parmi des foyers présélectionnés. Essentiellement, les clients peuvent seulement être placés dans un foyer qu'ils jugent acceptable. Nous avons toutefois noté qu'un CASC avait pour politique de demander aux clients en situation de crise de choisir des foyers qui avaient des lits vacants ou une courte liste d'attente s'ils ne pouvaient pas être immédiatement admis dans le ou les foyers choisis. Les clients qui refusaient — peut-être parce que le foyer était trop loin de leur famille ou qu'il était plus vieux — risquaient de perdre leur désignation de situation de crise et d'être reclassés à un niveau de priorité plus faible par le CASC. Nous avons aussi noté que, jusqu'en octobre 2011, un autre CASC avait pour politique d'exiger des clients en situation de crise qu'ils choisissent tous les foyers situés à 70 kilomètres ou moins de leur résidence pour ne pas risquer de perdre leur désignation comme étant en situation de crise. Le Ministère a toutefois donné ordre à ce CASC de modifier sa politique, stipulant que la désignation de situation de crise dépendait de l'état ou des circonstances des clients et non de leur disposition à accepter une place dans un foyer de SLD autre que celui de leur choix. Ce CASC a indiqué qu'il mettait l'accent sur les clients exigeant un placement immédiat au moment de la désignation des clients en situation de crise.

De nombreuses études ont démontré qu'une période d'hospitalisation plus longue que nécessaire sur le plan médical, par exemple en attente d'un lit dans un foyer de SLD, peut avoir des effets indésirables sur l'état de santé des patients; ils courent notamment le risque de contracter une infection nosocomiale comme le *C. difficile* et, particulièrement pour les patients plus âgés, le manque d'activité peut entraîner un déclin des capacités physiques et mentales. Par ailleurs, il est beaucoup plus coûteux pour une personne d'attendre à l'hôpital que dans un foyer de SLD ou chez elle avec des services de soins appropriés à domicile, et cela pourrait empêcher une autre personne ayant besoin de soins hospitaliers d'occuper ce lit. En utilisant les données du Ministère, nous avons déterminé qu'en 2011-2012, 19 % des clients en attente à l'hôpital avaient présenté des demandes d'admission à un seul foyer. En fait, dans un des CASC visités, 35 % des clients en attente à l'hôpital avaient présenté des demandes à un seul foyer de SLD. Alors que cette pratique aurait tendance à obliger les clients à passer plus de temps à l'hôpital en attendant qu'un lit se libère dans le foyer de leur choix, nous avons noté que le temps d'attente médian à l'échelle de la province pour les clients hospitalisés de catégorie 3A et 4A était d'environ la moitié du temps d'attente dans la collectivité. Cette différence pourrait être attribuable au fait que les hôpitaux encouragent leurs patients à présenter des demandes d'admission aux foyers qui ont des lits vacants.

Nos recherches indiquent qu'au lieu de permettre aux patients d'attendre à l'hôpital qu'un lit se libère dans le foyer de leur choix, d'autres provinces appliquent des politiques plus strictes : cinq provinces obligent les patients à accepter le premier lit vacant dans n'importe quel foyer de SLD, et deux autres les obligent généralement à accepter une place dans tout foyer situé à 60 et 100 kilomètres ou moins, respectivement, de leur résidence.

Acceptation ou rejet par les foyers de SLD

Le CASC transmet les demandes d'admission des clients, avec les renseignements sur leurs besoins en soins de santé, aux foyers de SLD de leur choix. Dans les trois CASC visités, cette information était généralement faxée. Au moment de notre vérification, l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario mettait à l'essai dans six CASC un système de transmission électronique des documents à destination et en provenance des foyers de SLD.

En vertu de la Loi, les foyers de SLD disposent généralement de cinq jours ouvrables pour accepter ou rejeter une demande. Si le foyer doit obtenir des renseignements additionnels auprès du CASC, il dispose de trois jours additionnels après réception de l'information pour prendre sa décision. Selon

les données du Ministère, en 2011-2012, 65 % des demandes à l'échelle de la province étaient traitées par les foyers de SLD dans un délai de cinq jours ouvrables et 90 %, dans un délai de 28 jours.

Nous avons appris que les foyers de SLD rejetaient rarement des clients à moins que ceux-ci aient de très grands besoins en soins de santé. En 2011-2012, seulement environ 1 % des demandes ont été rejetées. Un client accepté peut emménager dans le foyer de SLD si un lit est disponible. Dans la plupart des cas cependant, le client est inscrit sur la liste d'attente selon son niveau de priorité parce qu'il n'y a pas de lit disponible pour l'instant.

Réévaluation des clients

Dans certains cas, une détérioration considérable de l'état du client en attente peut justifier son reclassement à un niveau de priorité plus élevé, comme en situation de crise par exemple. De plus, lorsqu'un lit se libère, le foyer de SLD exige des renseignements à jour sur les besoins en soins de santé du client qui est censé l'occuper.

Les CASC peuvent être informés des changements survenus dans l'état du client de différentes façons, par exemple lorsque la famille du client contacte le CASC ou que le CASC procède à une réévaluation. La Loi stipule que l'état du client doit être évalué ou réévalué dans les trois mois suivant son placement en foyer de SLD, pour que les foyers de SLD disposent des renseignements à jour dont ils ont besoin pour se préparer à répondre aux besoins du client. Cet examen doit passer en revue tous les aspects de l'évaluation initiale de l'admissibilité, y compris l'évaluation RAI-HC et l'évaluation de l'état de santé (généralement obtenue auprès du médecin du client). La politique du Ministère stipule également qu'une réévaluation RAI-HC doit être effectuée tous les six mois. Cette politique s'applique aux clients qui doivent être soignés à domicile, pour que leurs régimes de soins répondent à leurs besoins, ainsi qu'aux clients non traités chez eux et aux clients hospitalisés. En 2011-2012, tous les CASC de la province ont effectué un total combiné d'environ 36 000 réévaluations de clients inscrits sur les listes d'attente pour placement en foyer de SLD.

Les CASC visités ont confirmé qu'il est difficile de faire toutes les réévaluations requises et qu'ils utilisaient donc leurs ressources comme suit :

- Deux CASC s'assuraient que les dix clients ayant le degré de priorité le plus élevé sur la liste d'attente de chaque foyer avaient été évalués ou réévalués au cours des trois derniers mois. L'un d'eux a indiqué que les clients dont l'état est susceptible de changer étaient réévalués tous les six mois, tandis que l'autre a souligné qu'il faisait le plus de réévaluations semestrielles possible.
- Le troisième CASC réévaluait les clients 3A ou 4A tous les trois mois et les clients 3B ou 4B, tous les six mois. (Les clients classés 3A ou 4A dans chaque foyer sont admissibles à des lits avant les clients 3B ou 4B.)

Dans le cas des clients hospitalisés et des clients ne recevant pas de soins à domicile d'un CASC, il serait plus rapide pour le CASC de communiquer directement avec les clients ou d'autres personnes concernées, dont les membres de la famille, pour savoir si l'état du client a changé et donc s'il faut faire une réévaluation plus formelle afin de déterminer, par exemple, s'il y a lieu de modifier le niveau de priorité du client. De plus, en identifiant et réévaluant les clients susceptibles d'être placés au cours des trois prochains mois, comme ceux qui se rapprochent du haut des listes d'attente, les foyers de SLD pourraient obtenir l'information dont ils ont besoin pour se préparer à accueillir ces clients sans avoir à demander au CASC de faire des réévaluations semestrielles formelles de tous les clients.

Les CASC pourraient aussi prendre contact avec les personnes concernées afin d'identifier les clients qui habitent déjà dans un foyer de SLD et qui sont encore inscrits sur les listes d'attente des foyers qu'ils préfèrent, mais qui ont ensuite décidé de rester où ils sont. Un CASC a indiqué qu'il assurait un suivi auprès des clients après six semaines, et les trois CASC ont souligné qu'ils effectuaient un suivi annuel, par exemple dans le cadre de

la réévaluation du client. Cependant, à la suite d'une vérification ponctuelle, par un des CASC, des clients habitant déjà dans un foyer de SLD qui étaient inscrits sur la liste d'attente d'un autre foyer, environ 10 % de ces clients ont vu leurs noms supprimés des listes d'attente.

Placement des clients dans les foyers de SLD

Lorsqu'un lit devient disponible, le foyer de SLD en avise le CASC et lui fournit des renseignements sur le type de lit. Il précise notamment s'il s'agit d'un hébergement avec services de base (la définition varie d'une ou deux personnes par chambre dans les nouveaux foyers à trois ou quatre personnes par chambre dans les vieux foyers) ou d'un hébergement avec services privilégiés (c'est-à-dire individuel ou dans une chambre à deux lits) à la demande du client; si le lit dans une chambre partagée convient à un homme ou à une femme; et si le lit se trouve dans une zone verrouillée convenant aux clients qui ont besoin d'un hébergement en milieu sûr.

Une fois avisé, le CASC choisit le client dont le nom figure en tête de la liste d'attente du foyer et dont les exigences correspondent aux spécifications du lit disponible. Pour mieux diriger les patients hospitalisés vers le premier lit approprié disponible du foyer de SLD, des systèmes d'harmonisation des ressources et d'aiguillage ont été mis à l'essai dans deux RLISS, et les autres RLISS devaient tester des systèmes similaires en 2013-2014. Le CASC envoie ensuite des renseignements à jour sur le client choisi au foyer de SLD. Le foyer de SLD examine l'information et peut accepter ou rejeter le client. Les demandes rejetées par les foyers de SLD à cette étape le sont généralement parce que les besoins du client ont beaucoup changé depuis l'acceptation de la demande initiale. Le client dont la demande est rejetée est avisé en conséquence, et le CASC supprime généralement son nom de la liste d'attente du foyer et passe à la prochaine personne. Les clients rejetés peuvent présenter une demande d'admission à un autre foyer.

Si le client est accepté, le CASC communique avec lui pour lui offrir le lit. En vertu de la Loi, le client a 24 heures pour répondre à l'offre. S'il l'accepte, la Loi exige qu'il emménage dans le foyer de SLD dans les cinq jours. Notre examen des données du Ministère indiquait que 83 % des lits offerts aux clients à l'échelle de la province ont été acceptés en 2011-2012. De plus, 36 % des clients ont été placés dans leur premier choix de foyer. Le lit peut aussi être offert à d'autres personnes dont le foyer n'était pas le premier choix, et celles qui acceptent l'offre restent généralement inscrites sur la liste d'attente du ou des foyers de leur choix.

Le demandeur vivant dans la collectivité qui rejette une offre de lit voit généralement son nom supprimé de toutes les listes d'attente pour une période de 12 semaines. Le demandeur hospitalisé, quant à lui, peut demeurer sur la liste d'attente mais, en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*, l'hôpital peut lui facturer des frais qu'il aura fixés lui-même pour lui permettre de continuer d'attendre dans un lit d'hôpital.

Au cours de la deuxième moitié de l'exercice 2010-2011, deux des CASC visités ont intégré un processus à leur système d'information pour les aider à recueillir les renseignements pertinents sur les lits de SLD disponibles, dont la date où le lit se libère, la personne à qui il a été offert, la date de l'offre et la décision du client. Le troisième CASC utilisait des feuilles de calcul pour assurer le suivi de cette information mais il a indiqué qu'il était à mettre en oeuvre un système intégré semblable à celui de l'autre CASC.

Nous avons noté que les CASC ne faisaient pas un examen périodique des décisions de placement pour s'assurer que le lit disponible était offert à la personne ayant la priorité la plus élevée. Par ailleurs, le système d'information utilisé par les CASC n'avait pas la capacité de reproduire la liste d'attente d'un foyer de SLD à une date donnée et les CASC ne pouvaient donc pas examiner ces décisions après coup.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux s'assurer que les clients ayant de plus grands besoins sont identifiés et placés dans des foyers de soins de longue durée (foyers de SLD) le plus tôt possible, les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) doivent :

- élaborer un processus uniforme à l'échelle de la province pour classer les clients à l'intérieur du niveau de priorité critique;
- en consultation avec le Ministère, envisager de rester en contact informel périodique avec les clients et d'autres personnes concernées afin de déterminer s'il y a eu des changements dans l'état ou les circonstances des clients inscrits sur les listes d'attente et s'il y a lieu de réévaluer leurs besoins, au lieu de procéder à des réévaluations semestrielles formelles de tous les clients comme ils sont tenus de le faire à l'heure actuelle;
- faire des examens indépendants périodiques des décisions de placement pour s'assurer que le premier lit de SLD disponible est offert au client ayant la plus haute priorité et qu'il répond à ses exigences (par exemple lit pour homme ou pour femme, chambre individuelle ou à deux lits ou hébergement avec services de base).

RÉPONSE DES CASC

Tous les CASC visités ont accepté cette recommandation et indiqué qu'ils :

- travailleraient avec le groupe de travail provincial sur le placement (groupe comprenant des représentants de chaque CASC et de l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario) à l'élaboration d'un processus uniforme à l'échelle de la province afin de classer les clients à l'intérieur du niveau de priorité critique;
- travailleraient avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à normaliser les processus actuels des CASC à l'échelle de la province afin de prévoir des communications informelles périodiques avec les clients et autres personnes concernées et de déterminer s'il y a eu des changements dans l'état ou les circonstances des clients inscrits sur les listes d'attente et si une réévaluation formelle est nécessaire;
- élaboreraient, de concert avec l'Association des Centres d'accès aux services communautaires de l'Ontario, les rapports nécessaires pour faire des examens indépendants périodiques des décisions de placement et s'assurer que le premier lit de SLD disponible est offert au client ayant la plus haute priorité et qu'il répond à ses exigences.

RECOMMANDATION 2

Pour aider les clients à sortir plus rapidement de l'hôpital et aider à gérer les listes d'attente croissantes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit envisager les options retenues par d'autres administrations, prévoir des solutions de rechange communautaires aux foyers de soins de longue durée (SLD) et demander aux foyers de SLD de fournir des programmes additionnels de soins de rétablissement et de transition afin d'améliorer, entre autres, la capacité fonctionnelle des clients.

De plus, pour mieux s'assurer que les clients jugés admissibles à un foyer de SLD sont placés dans les meilleurs délais, le Ministère doit rationaliser l'évaluation de l'état de santé du client (pour éviter de reproduire l'information déjà recueillie dans le cadre de l'évaluation de l'admissibilité et de retarder le processus).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie la recommandation du vérificateur général et continuera de démontrer son engagement à aider les personnes âgées à demeurer dans leur collectivité en leur offrant d'autres options communautaires. Par exemple :

- Dans le cadre du Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé, le Ministère a annoncé une Stratégie des soins aux personnes âgées qui aidera les aînés à rester en santé et à vivre chez eux plus longtemps en améliorant les soins de prévention et les services de soins à domicile, réduisant ainsi les pressions sur les foyers de SLD et les hôpitaux. La stratégie aidera à éclairer les décisions concernant le rôle des programmes de rétablissement et de court séjour en foyer de SLD et l'élaboration future d'options communautaires plus proches de la résidence des clients.
- L'investissement sectoriel communautaire de 2012-2013 dans les soins à domicile et les services communautaires annoncé dans le Budget 2012 de l'Ontario a été alloué aux Réseaux locaux d'intégration des soins de santé (RLISS) en août 2012 pour qu'ils investissent davantage dans les soins à domicile et les services communautaires afin d'aider les personnes âgées et d'autres Ontariennes et Ontariens à rester chez eux et de réduire le nombre de visites aux salles d'urgences, de patients hospitalisés en attente d'un autre niveau de soins et de réadmissions évitables à l'hôpital. Le gouvernement a également signalé son intention d'accroître le soutien financier au secteur communautaire sur trois exercices.
- Les modifications réglementaires de juin 2008 et de septembre 2009 permettaient aux Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) de faire preuve d'innovation et de souplesse dans la prestation des soins à domicile et des services communautaires. Les maximums établis pour les services de soutien à la personne et d'aide familiale et les soins infirmiers ont été augmentés, et de nouveaux services et points de service ont été introduits.

Les exigences actuelles en matière d'évaluation de l'état de santé ont été établies en réponse aux préoccupations concernant le contenu et le moment des évaluations effectuées au cours du processus de placement qui ont été soulevées par suite de l'enquête du coroner sur la mort de deux résidents tués par un autre résident le jour de son admission (maison de soins infirmiers Casa Verde). Des fonctions faisant double emploi sont parfois nécessaires pour vérifier l'information sur l'état de santé d'un client et faire une évaluation complète. Le Ministère travaillera avec les CASC et les foyers de SLD à examiner les processus d'évaluation de l'état de santé et il cherchera des moyens de réduire les doubles emplois inutiles dans le processus.

TEMPS D'ATTENTE

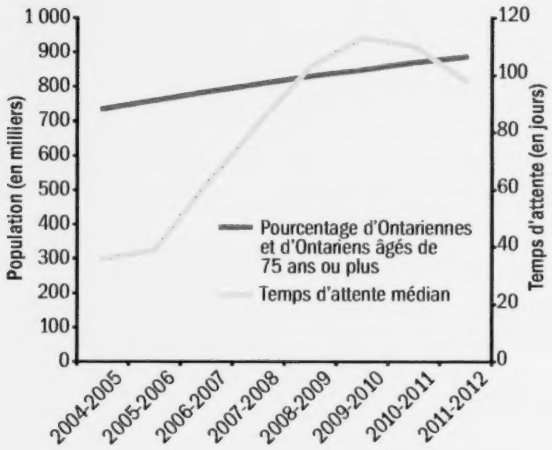
Selon les données du Ministère, en 2011-2012, 50 % des clients à l'échelle de la province (à l'exclusion des cas critiques, des réunifications de conjoints ou partenaires et des personnes en attente de transfert à un autre foyer) ont été placés dans un foyer de SLD dans un délai de 98 jours, 75 % dans un délai de 10 mois et 90 % dans un délai d'environ 2 ans. Ces chiffres reflètent la période écoulée entre la réception de la demande du client par le CASC et son placement dans un foyer. Dans le cas des clients qui n'ont pas encore été admis dans un foyer de SLD, y compris les cas critiques et la réunification des conjoints ou partenaires, la période d'attente médiane tombe à 85 jours, principalement parce que 90 % des clients en situation de crise sont placés dans les trois mois suivant leur désignation. En 2011-2012, 15 % des clients sont décédés avant d'avoir été placés dans un foyer de SLD.

Tendances dans les temps d'attente

Comme le montre la Figure 5, les temps d'attente médians ont presque triplé, passant de 36 jours en 2004-2005 à 98 jours en 2011-2012. Le nombre de lits de SLD a augmenté de 3 % durant cette période, mais cela n'a pas été suffisant pour répondre à la

Figure 5 : Temps d'attente médians pour l'admission dans un foyer de soins de longue durée* et nombre d'Ontariennes et d'Ontariens âgés de 75 ans ou plus, 2004-2005–2011-2012

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée et Statistique Canada



* exclut les situations de crise, les réunifications de conjoints ou de partenaires et les transferts entre foyers de SLD

demande croissante due au vieillissement de la population. Le temps d'attente a quand même diminué depuis 2009-2010, notamment en raison du resserrement des critères d'admissibilité prévu dans la nouvelle Loi entrée en vigueur en juillet 2010.

Environ 85 % des résidents des foyers de SLD ont 75 ans ou plus et, entre 2005 et 2012, le nombre de personnes de cet âge en Ontario a augmenté de plus de 20 %. Selon Statistique Canada, la population de l'Ontario âgée de 75 ans ou plus devrait croître de près de 30 % entre 2012 et 2021. Cette tendance fera probablement augmenter la demande de soins de longue durée, mais des options communautaires améliorées pourraient absorber une partie de cette demande. De plus, à compter de 2021, la première vague de baby-boomers — nés entre 1946 et 1964 — atteindra l'âge de 75 ans, ce qui devrait exercer des pressions encore plus fortes sur les services de soins de longue durée.

Temps d'attente par CASC et par priorité des clients

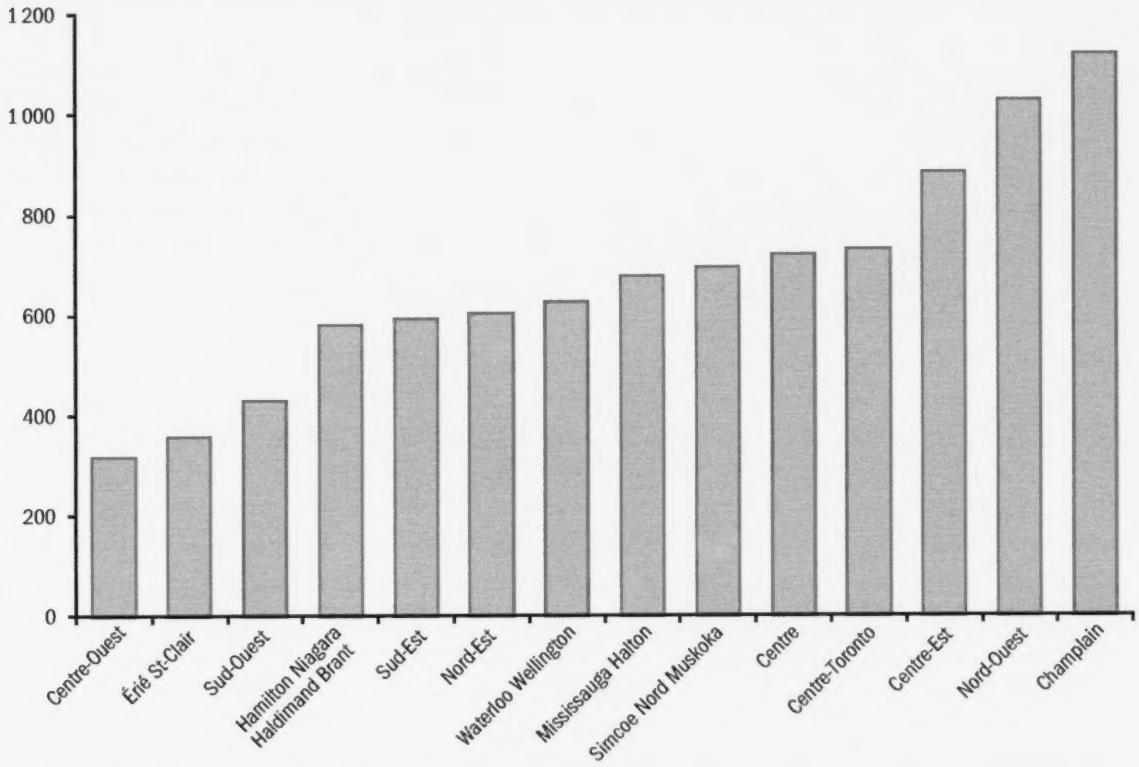
Les données du Ministère indiquent que les demandeurs qui vivent dans certaines régions de la province sont admis plus rapidement dans des foyers de SLD. En 2011-2012, les temps d'attente médians pour l'admission dans un foyer de SLD allaient d'un minimum de 50 jours au CASC d'Érié St-Clair à un maximum de 187 jours au CASC du Nord-Ouest. (Comme le montre la Figure 6, le délai de placement de 90 % des clients variait entre un minimum de 317 jours au CASC du Centre-Ouest et un maximum d'environ 1 100 jours au CASC de Champlain.) Cet écart reflète notamment les différences dans la demande de SLD attribuable à l'état de santé et à l'âge de la population dans la région desservie par chaque CASC, ainsi que le nombre, l'âge et l'emplacement des lits de SLD.

Selon l'Association des hôpitaux de l'Ontario, au 31 mars 2012, environ 1 000 personnes à l'échelle de la province attendaient dans un lit d'hôpital de soins actifs qu'un lit se libère dans un foyer de SLD; un autre millier attendait dans d'autres types de lits d'hôpitaux, comme les lits de soins de réadaptation ou de soins de santé mentale. Nous avons remarqué que le nombre de personnes hospitalisées en attente d'un lit dans un foyer de SLD avait diminué d'environ 25 % depuis mars 2010. Cependant, pour celles qui attendent encore, le temps d'attente pour le placement avait considérablement augmenté. Les données du Ministère indiquaient qu'en 2011-2012, environ la moitié des patients de soins actifs étaient placés dans un délai d'environ deux mois (comparativement à un mois en 2009-2010), et 90 % dans un délai de 495 jours (contre 128 en 2009-2010). Les temps d'attente à l'hôpital ont tendance à être plus longs pour les patients plus difficiles à traiter, par exemple les personnes qui souffrent de démence ou d'une surcharge pondérale importante ou qui doivent subir de fréquents traitements médicaux tels que la dialyse.

La Loi exige des CASC qu'ils fournissent un « temps d'attente estimatif » aux clients qui ont

Figure 6 : Nombre de jours en deçà desquels 90 % des clients de chaque CASC ont été placés, 2011

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



besoin de renseignements à ce sujet. Les CASC visités ont dit que certains clients se sentaient contrariés lorsque le temps d'attente réel dépasse le temps estimatif. En conséquence, les CASC disent généralement aux clients combien de temps la personne inscrite en tête de la liste d'attente, au même niveau de priorité que le client, a attendu jusqu'ici. Nous avons examiné les données du Ministère sur les listes d'attente au 31 mars 2012 afin de vérifier les temps d'attente des clients. Le temps d'attente total médian à ce jour était de 94 jours pour les clients en situation de crise, y compris ceux qui attendaient auparavant à un niveau de priorité plus faible, de 423 et 309 jours pour les clients des catégories 3A et 4A, et de 712 et 587 jours pour ceux des catégories 3B et 4B (considérés comme ayant des besoins plus faibles que les clients des catégories 3A et 4A).

En 2011-2012, environ 5 600 (ou 22 %) des placements en foyer de SLD visaient des clients à un niveau de priorité critique et 71 %, des clients des catégories de besoins généralement plus élevés 3A et 4A. Comme le montre la Figure 7, selon le nombre de personnes en attente et le nombre de personnes effectivement placées au cours de l'exercice précédent, le temps d'attente prévu pour les personnes classées à des niveaux de priorité plus faibles peut souvent s'étendre sur plusieurs années.

Par ailleurs, étant donné la priorité élevée accordée aux clients en situation de crise, il pourrait être difficile pour les autres clients d'être admis dans certains foyers. Par exemple, les données du Ministère montrent que, dans plus de 70 foyers de SLD, au moins la moitié des clients admis en 2011-2012 étaient en situation de crise. En fait, dans un des CASC visités, les clients en situation de crise représentaient les deux tiers des placements dans les quatre foyers de SLD les plus populaires — c'est-à-dire les foyers qui ont les plus longues listes

Figure 7 : Nombre de clients en attente de soins de longue durée, nombre de placements et délai de placement moyen prévu pour les niveaux de priorité couramment utilisés

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Niveau de priorité	Nombre de personnes en attente au 31 mars 2012	Nombre de personnes placées en 2011-2012	Délai de placement prévu
1 – Situation de crise	1 400	5 600	3 mois
2 – Réunification de conjoints ou partenaires	200	900	3 à 5 mois
3A – Foyer servant un groupe religieux, ethnique ou linguistique (besoins plus élevés)	3 100	900	3,5 ans
3B – Foyer servant un groupe religieux, ethnique ou linguistique	1 400	100	14 ans
4A – Autre (besoins plus élevés)	19 700	17 000	1 an
4B – Autre	5 800	800	7 ans
Total	**31 600**	**25 300**	

d'attente. Les données du Ministère montraient également que plus de 40 % des placements critiques en 2011-2012 concernaient des personnes reclassées à un niveau de priorité critique (par exemple en raison de la détérioration de leur état ou de l'évolution des circonstances, comme l'alourdissement du fardeau des fournisseurs de soins) afin de permettre un placement rapide après une période d'attente, parfois prolongée, à un niveau de priorité inférieur.

Impact des choix des clients sur les temps d'attente

Bien que le Ministère octroie un financement aux foyers de SLD, les résidents doivent verser une quote-part pour leurs coûts d'hébergement. En juillet 2012, la quote-part mensuelle allait d'un minimum de presque 1 700 $ par mois pour l'hébergement avec services de base à un maximum de plus de 2 200 $ pour une chambre individuelle. L'hébergement en chambre individuelle ou à deux lits dans les foyers plus nouveaux (qui représentent environ 55 % des lits de SLD qui respectent ou dépassent généralement les normes de conception élaborées par le Ministère en 1999 pour les foyers de SLD) coûte environ de 30 $ à 50 $ de plus par mois que dans les foyers plus vieux. Le Ministère peut offrir une aide financière aux résidents qui n'ont pas les moyens de payer, mais seulement pour l'hébergement avec services de base.

La Loi permet aux foyers de SLD de désigner jusqu'à 60 % de leurs lits comme lits d'hébergement avec services privilégiés (en chambre individuelle ou à deux lits), ce qui signifie qu'au moins 40 % de leurs lits doivent se classer dans la catégorie hébergement avec services de base. Près de 60 % des clients en attente d'un lit dans un foyer de SLD demandaient toutefois un hébergement avec services de base. Les clients qui ont les moyens de payer un hébergement avec services privilégiés peuvent donc être placés plus rapidement que ceux qui demandent un hébergement avec services de base, quels que soient leurs besoins médicaux.

Les personnes paient le même taux pour l'hébergement avec services de base quel que soit l'âge du foyer, même s'il y a seulement une ou deux personnes par chambre dans les foyers plus nouveaux, comparativement à un maximum de quatre personnes par chambre dans les foyers plus vieux. Cela explique en partie pourquoi les foyers plus nouveaux ont tendance à avoir des listes d'attente plus longues (beaucoup de ces listes comptent plus d'un millier de noms), tandis que les foyers moins attrayants peuvent avoir des lits vides pendant de plus longues périodes. En conséquence, les clients qui sélectionnent des foyers moins attrayants ayant des lits disponibles ou de courtes listes d'attente peuvent être placés plus rapidement.

Déclaration publique des temps d'attente

Qualité des services de santé Ontario publie chaque année le temps d'attente provincial global pour le placement en foyer de SLD. L'organisme ne communique toutefois aucune information sur les temps d'attente régionaux ou, plus particulièrement, les temps d'attente pour chaque foyer de SLD. La déclaration des temps d'attente pour des foyers particuliers est une tâche assez complexe, car ceux-ci varient en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont le niveau de priorité du client et le type d'hébergement choisi.

En août 2012, un des CASC visités a commencé à diffuser sur son site Web des renseignements sur les temps d'attente pour chaque foyer de SLD dans sa région, dont le nombre de clients en attente pour chaque type d'hébergement, le nombre moyen de jours d'attente jusqu'ici et le nombre moyen de lits libérés chaque mois. Nous croyons qu'il s'agit là d'une bonne initiative pour déclarer publiquement les temps d'attente.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux s'assurer que les clients ont suffisamment d'information sur le processus de placement en foyer de soins de longue durée (SLD) et les temps d'attente pour l'admission dans un foyer de SLD, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), de concert avec les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), doit :

- fournir au public des renseignements détaillés sur le processus d'admission en foyer de SLD et les politiques mises en place pour assurer une administration équitable du processus;
- examiner les options qui encourageraient une plus grande utilisation de l'hébergement avec services de base dans les foyers moins attrayants;
- promouvoir la divulgation publique des renseignements qui aideraient les personnes à choisir les foyers de SLD auxquels présenter une demande d'admission, comme les temps d'attente par foyer, par type d'hébergement — en chambre individuelle ou à deux lits ou hébergement avec services de base — comme le fait un CASC sur son site Web, ainsi que les temps d'attente par niveau de priorité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux principes énoncés dans la recommandation et travaillera avec les CASC, par l'entremise de l'Association des Centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario, à continuer de promouvoir une communication continue en temps opportun des renseignements pertinents concernant le processus de placement en foyer de SLD. Le Ministère poursuivra son examen continu de ces politiques et processus en partenariat avec les CASC. Qui plus est, il examine périodiquement les politiques et processus afin d'assurer une utilisation maximale de tous les niveaux d'hébergement dans tous les foyers.

RÉPONSE DES CASC

Même si cette recommandation ne s'adressait pas directement aux CASC, l'un d'eux a souligné qu'il appuyait la divulgation de renseignements qui aideraient les personnes à choisir les foyers de SLD auxquels envoyer une demande d'admission, comme les temps d'attente moyens par foyer.

SURVEILLANCE

Le Ministère est chargé d'assurer la conformité à la *Loi sur les foyers de soins de longue durée* (la Loi), ce qui englobe le processus de placement en foyer de SLD. Il a indiqué qu'il avait commencé à surveiller le processus de placement au cours de l'automne 2011, principalement en assurant le suivi des plaintes reçues directement. Nous avons constaté que les trois CASC visités avaient tous mis en place des processus de traitement des plaintes.

Ils ont indiqué que très peu de plaintes — en moyenne, moins de 20 par an — avaient été reçues au sujet du processus de placement. Un des CASC transmettait certaines statistiques générales sur les plaintes à son RLISS, mais aucune autre information périodique sur les plaintes n'était fournie par les CASC, que ce soit aux RLISS ou au Ministère.

Autrement, le Ministère a délégué la surveillance des CASC aux RLISS. La *Loi sur l'intégration du système de santé local* limite l'accès des RLISS à l'information sur les clients. Toutefois, aux termes des ententes de rendement des RLISS avec les CASC, les RLISS reçoivent des renseignements sur le pourcentage de clients aux besoins plus élevés qui sont placés dans des foyers de SLD. En outre, les CASC visités ont tous fourni à leurs RLISS des renseignements additionnels concernant le processus de placement, comme le nombre de placements critiques par lieu d'attente et le nombre de placements par hôpital.

Dans notre rapport de 2010 sur la mise en congé des patients hospitalisés, nous avions souligné la nécessité d'établir des normes de référence pour chaque étape du processus de placement en foyer de SLD (comme les délais à respecter pour la détermination de l'admissibilité des clients, la présentation des demandes d'admission par les clients hospitalisés, l'inscription des clients sur une liste d'attente et le placement des clients). Bien que le Ministère ait accepté notre recommandation, il y a encore peu de normes de référence pour ce processus. (Voir la section de suivi du Chapitre 4 sur la mise en congé des patients hospitalisés pour en savoir plus sur la mise en oeuvre de la recommandation.) Les autres mesures de rendement qui renseigneraient le Ministère ou les RLISS sur l'efficacité du processus de placement peuvent comprendre : les temps d'attente pour l'hébergement avec services privilégiés par rapport à l'hébergement avec services de base; les temps d'attente pour les clients hospitalisés par rapport à ceux qui attendent chez eux; le pourcentage de clients qui meurent en attendant un placement; et le pourcentage de clients dont la demande de transfert à un autre foyer de SLD est acceptée.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la surveillance du processus de placement en foyer de soins de longue durée (SLD), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), de concert avec les Réseaux locaux d'intégration des soins de santé (RLISS) et les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), doit :

- uniformiser les mesures de rendement pour la surveillance du processus, comme les temps d'attente des clients hospitalisés par rapport aux clients qui attendent chez eux, les temps d'attente pour l'hébergement avec services privilégiés (c'est-à-dire en chambre individuelle ou à deux lits) par rapport à l'hébergement avec services de base, et le pourcentage de clients dont la demande de transfert à un autre foyer de SLD est acceptée;
- élaborer des lignes directrices cibles pour chaque étape du processus de placement, comme les temps d'attente pour la détermination de l'admissibilité des clients, la présentation des demandes de placement par les patients hospitalisés et l'inscription des clients sur une liste d'attente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'examiner les données requises pour surveiller les mesures de rendement et de présenter des rapports périodiques à ce sujet.

Chapitre 3
Section
3.09

Metrolinx — Planification régionale des transports

Contexte

Metrolinx, un organisme du gouvernement de l'Ontario, a été créé en application de la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto*, remplacée par la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi). En vertu de la Loi, l'un des principaux objectifs de Metrolinx est d'assurer un leadership concernant la coordination, la planification, le financement et l'aménagement d'un réseau de transport multimodal intégré dans la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH). La RGTH englobe deux municipalités non régionalisées (Toronto et Hamilton), quatre municipalités régionales (Durham, Halton, Peel et York) et 24 municipalités locales.

En novembre 2008, Metrolinx a officiellement adopté le Plan régional de transport (PRT), aussi appelé « Le grand projet », qui établit les priorités, les politiques et les programmes relatifs à la mise en oeuvre d'un réseau de transport dans la RGTH. Le PRT, qui est le fruit de deux ans de consultations publiques, a été adopté par le conseil d'administration de Metrolinx, auquel siégeaient alors des représentants des municipalités de la RGTH.

L'une des propositions les plus importantes du PRT consiste à aménager un réseau de transport en commun rapide de 1 200 km, le but étant de faire en sorte que 80 % des résidents de la RGTH habitent dans un rayon de deux kilomètres du réseau.

Le PRT est assorti d'un calendrier de mise en oeuvre de 25 ans. Son coût estimatif de 50 milliards de dollars vise uniquement l'amélioration et l'élargissement du réseau de transport régional; il n'inclut pas de coût estimatif des travaux d'entretien requis pour maintenir en bon état l'infrastructure additionnelle de transport pendant sa durée de vie utile.

Au cours des 15 premières années, Metrolinx envisage de mettre en oeuvre les projets prioritaires de transport en commun indiqués dans la Figure 1. Metrolinx estime le coût de ces projets à environ 33 milliards de dollars, dont une tranche d'approximativement 3 milliards de dollars avait été dépensée par la province au 31 mars 2012. Pour environ la moitié de ces projets, la majorité du financement provient d'un engagement provincial de 11,5 milliards de dollars pris en 2007, parallèlement au financement préalablement annoncé concernant les projets. Les autres projets prioritaires qui reçoivent un financement, tels que le Lien air-rail (LAR) entre la gare Union et l'aéroport international Pearson et les projets de revitalisation de la gare Union, sont financés à même le budget d'immobilisations de la province consacré au Réseau GO (le réseau de train et d'autobus desservant la RGTH, une filiale de Metrolinx). Lorsqu'elle a engagé les fonds en 2007, la province a demandé au gouvernement fédéral de contribuer 6 milliards de dollars à la mise en oeuvre du PRT. À ce jour, celui-ci a engagé 1,93 milliard, les sommes

Figure 1 : Liste des projets prioritaires de transport en commun prévus dans les 15 premières années du Plan régional de transport

Source des données : Metrolinx

Projets prioritaires de transport en commun	Dépenses estimatives en immobilisations[1] (en millions de dollars)	Financé	Dépenses provinciales au 31 mars 2012 (en millions de dollars)
Service de train rapide de Hamilton à Oshawa	5 970	Non[2]	–
Transport en commun rapide au centre-ville de Hamilton	830	Non[2]	–
Transport en commun rapide sur la rue Dundas à Halton et à Peel	650	Non[2]	–
Voie réservée au transport en commun le long de l'autoroute 403 entre le centre-ville de Mississauga et la promenade Renforth	259	Oui[3]	89
Transport en commun rapide de Hurontario entre Port Credit et le centre-ville de Brampton	1 350	Oui[2]	–
Service AcceleRide sur la rue Queen à Brampton (maintenant Züm)	259	Oui[3]	95
Lien air-rail (LAR) entre la gare Union et l'aéroport Pearson[4]	456	Oui[3]	40
Amélioration de la ligne de Georgetown Sud	1 501	Oui[3]	407
Service d'autobus rapide VIVA sur la route 7 et dans la rue Yonge dans la région de York	1 755	Oui[3]	295
Augmentation de la capacité du métro Yonge et prolongement jusqu'à Richmond Hill	2 380	Non[2]	–
Prolongement du métro Spadina vers le centre métropolitain de Vaughan	2 600	Oui[3]	891
Transport en commun rapide sur l'avenue Eglinton	4 600	Oui[3]	471
Transport en commun rapide sur les avenues Finch et Sheppard	2 150	Oui[3]	
Amélioration et prolongement de la ligne de transport en commun rapide de Scarborough	1 400	Oui[3]	
Service de transport en commun rapide le long de la route 2 à Durham	500	Non[2]	–
Amélioration des services ferroviaires actuels du Réseau GO et prolongement du service ferroviaire du Réseau Go jusqu'à Bowmanville	4 300	Non[2]	–
Autres projets			
Carte tarifaire Presto	701	Oui[3]	364
Revitalisation de la gare Union (combinaison de projets)	1 393	Oui[3]	355
Total	**33 054**		**3 007**

1. Les dépenses estimatives en immobilisations ont été établies en 2008, 2009 et 2010, selon le projet.
2. Le financement pour ces projets est en suspens, de sorte que les travaux n'ont pas encore commencé.
3. Le financement a été engagé pour ces projets, de sorte que les travaux ont commencé dans la plupart des cas.
4. Le LAR profitera de l'amélioration de la ligne de Georgetown Sud (voir la rangée suivante, sous le trait pointillé).

étant octroyées en fonction de chacun des projets. Le financement combiné devrait soutenir la mise en oeuvre du PRT jusqu'aux environs de 2018. D'ici 2013, Metrolinx doit formuler à l'intention de la province des recommandations concernant le financement de la mise en oeuvre des autres projets envisagés durant les 15 premières années du PRT ainsi que des projets prévus pour la période de la 16e à la 25e année du Plan.

Objectif et portée de la vérification

La vérification avait pour objectif de déterminer si Metrolinx avait mis en place des procédures et des systèmes adéquats pour :

- mettre en oeuvre de façon économique les premières étapes du PRT;
- faire régulièrement rapport sur les activités et les progrès effectués concernant la réalisation du PRT.

La haute direction de Metrolinx a examiné et accepté l'objectif de notre vérification et les critères connexes.

Nous avons examiné l'exécution à ce jour de trois grands projets d'immobilisations devant être réalisés dans les 15 premières années du PRT, dont les travaux de construction ou d'élaboration étaient en cours au moment de notre vérification : le LAR, la carte Presto et deux importants projets faisant partie de l'initiative de revitalisation de la gare Union (la restauration du quai couvert et le remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le corridor ferroviaire de la gare).

Dans notre vérification, nous avons aussi évalué les processus utilisés et les progrès réalisés concernant la mise en oeuvre du PTR depuis son adoption en 2008.

Notre travail de vérification a principalement été mené au siège social de Metrolinx à Toronto, où nous avons interviewé le personnel et examiné les documents pertinents. Nous avons également interviewé des représentants de nombreuses régions et municipalités de la RGTH ainsi que des représentants de leurs organismes de transport en commun respectifs pour obtenir leur avis sur divers aspects du PRT, sa mise en oeuvre générale et les différents projets actuellement réalisés dans le cadre du Plan. Par ailleurs, nous avons étudié la planification des transports effectuée dans d'autres administrations similaires à la RGTH pour relever les pratiques exemplaires et les leçons retenues pouvant s'appliquer à la mise en oeuvre du PRT dans la RGTH.

Nous avons aussi examiné les rapports de vérification pertinents produits par le service de vérification interne de Metrolinx et la Division de la vérification interne de la province, qui nous ont aidés à déterminer la portée et l'étendue de notre vérification.

Résumé

Dans la RGTH, les routes encombrées et l'incapacité grandissante des réseaux de transport en commun de répondre aux besoins de la population croissante confirment le mandat de Metrolinx, qui consiste à élargir et à améliorer le transport régional à l'échelle de la région. Nous avons constaté que d'autres administrations aux prises avec ce type de problème ont eu recours à des organismes autonomes similaires aux fins de la coordination de la planification régionale des transports. Par conséquent, la création d'un organisme de coordination tel que Metrolinx constitue une stratégie raisonnable en vue de l'aménagement d'un réseau de transport efficace, intégré et viable dans un grand centre urbain.

Afin de s'acquitter avec succès de son exigeant mandat, Metrolinx doit s'assurer que :

- les différents projets inclus dans le PRT font en sorte que le transport est « intégré, coordonné, efficace, équitable et axé sur les usagers »;
- chaque projet a fait l'objet d'une analyse coûts-avantages crédible, fondée sur des données fiables et objectives;
- les processus de gestion de projet garantissent que les risques sont gérés et les projets sont exécutés de façon économique et dans les délais prévus;
- l'on consulte suffisamment les intervenants;
- des cibles précises ont été établies concernant l'exécution du plan de transport et des rapports d'étape sont régulièrement produits relativement à l'atteinte de ces cibles.

Notre examen des projets importants aux premières étapes du PRT a relevé un nombre de questions que doit régler Metrolinx pour satisfaire aux pratiques exemplaires susmentionnées. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Selon nous, les hypothèses initiales de Metrolinx concernant le nombre annuel projeté de passagers qui utiliseront le LAR pourraient

être trop optimistes. Bien qu'aucune décision définitive n'ait été prise pour ce qui est de savoir si le LAR doit recouvrer ses coûts d'exploitation annuels et les coûts de construction, il pourrait être impossible d'atteindre le seuil de rentabilité en ce qui concerne l'exploitation du LAR, si tel est l'objectif. La documentation du Ministère révèle qu'un groupe du secteur privé, qui avait précédemment été retenu aux fins de la conception, de la construction et de l'exploitation du RAL, n'avait pas été en mesure d'obtenir de financement pour le projet parce que les bailleurs de fonds éventuels estimaient que, en dépit de tous les efforts raisonnables visant à attirer des passagers, il était possible que le service ne génère pas les revenus nécessaires pour assurer la viabilité de l'entreprise. En outre, une évaluation du marché effectuée par Metrolinx semble indiquer que le nombre de passagers utilisant le LAR pourrait ne pas correspondre aux hypothèses initiales de la croissance de l'achalandage.

- L'une des stratégies clés du PRT a trait à l'établissement d'un système tarifaire intégré à l'échelle régionale pour le transport en commun. La carte Presto, maintenant parrainée par Metrolinx, est perçue comme un élément essentiel de la mise en oeuvre de cette stratégie. Selon Metrolinx, le système Presto constitue la plate-forme technologique sous-jacente requise aux fins de l'intégration tarifaire. Jusqu'ici toutefois, la carte n'a pas favorisé une telle intégration au sein des réseaux de transport en commun dans la RGTH, parce que les tarifs à l'échelle de ces réseaux ne sont eux-mêmes pas intégrés. Nous avons relevé les problèmes additionnels suivants concernant le système Presto :
  - Au moment de la mise au point de la carte Presto, la Commission de transport de Toronto (CTT), qui englobait plus de 80 % de l'achalandage du transport en commun dans la RGTH, n'avait pas souscrit à l'utilisation de la carte dans son réseau. À l'instar de la Ville d'Ottawa, la CTT a maintenant approuvé l'adoption de la carte Presto, à condition que soient résolus certains problèmes clés. Cependant, afin de satisfaire aux exigences d'Ottawa et de Toronto, on prévoit à l'heure actuelle que la mise au point de la prochaine génération de Presto (PGP) se fera au coût de 498 millions de dollars. Au total, plus de 700 millions pourraient être versés à l'entrepreneur pour l'élaboration du système Presto initial et de la PGP. Nous reconnaissons que Presto pourrait être le principal système de perception des tarifs pour le Réseau GO et les organismes municipaux de transport en commun de la RGTH, et qu'il doit donc être souple afin de répondre aux besoins des organismes et être modifié en fonction de nouvelles technologies à venir; toutefois, il figurera parmi les systèmes de carte de transport en commun les plus onéreux au monde.
  - Au lieu de recourir à un mécanisme d'appel d'offres concurrentiel pour la mise au point de la PGP, Metrolinx a décidé d'utiliser des autorisations de modification ouvertes aux termes du marché existant octroyé à l'entrepreneur. Selon nous, le fait de procéder à un appel d'offres aurait à tout le moins permis à Metrolinx de savoir s'il y avait de nouveaux entrepreneurs et si d'autres fournisseurs pouvaient offrir des solutions technologiques plus économiques.
  - Presto a été mise en service il y a près de deux ans et, au 31 mars 2012, le taux global d'utilisation dans les réseaux de transport en commun participants de la RGTH n'était que d'environ 18 %. Bien que 7 des 8 organismes municipaux de transport en commun compris dans le secteur de l'indicatif régional 905 aient mis en oeuvre Presto, le taux global d'utilisation y était encore plus bas, soit seulement de 6 %. Pour l'heure, ces organismes de transport en commun ne

peuvent entièrement éliminer leurs anciens systèmes tarifaires pour utiliser uniquement Presto en raison de certaines limites de la carte tarifaire.

- Le marché relatif au système Presto de base compte 22 mesures visant à évaluer le rendement de l'entrepreneur dans des domaines tels que la disponibilité du système et la gestion de la clientèle. En 2011, l'entrepreneur n'a pas satisfait aux normes établies pour près du tiers des mesures, mais Metrolinx n'a imposé aucune des pénalités connexes que prévoit le marché. Celui-ci contient également des mesures de la fiabilité des dispositifs utilisés par le système Presto de base, mais ni l'entrepreneur ni Metrolinx ne font le suivi de cette information.

- Pour les deux grands projets liés à la revitalisation de la gare Union, on a constaté des augmentations considérables des coûts par rapport aux estimations initiales. Par exemple, le coût de la restauration du quai couvert pourrait atteindre 270 millions de dollars, soit 25 % de plus que le montant estimé à l'origine. Dans le même ordre d'idées, le coût de remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le corridor ferroviaire de la gare Union pourrait être deux fois plus élevé que le montant stipulé dans le bon de commande original, qui totalisait environ 38 millions de dollars.

Bien que les municipalités et les organismes de transport en commun de la RGTH à qui nous avons parlé remettaient en question la priorité accordée à certains des projets du PRT, ils soutenaient généralement le Plan dans sa forme actuelle. Certaines municipalités de la RGTH ont toutefois indiqué que Metrolinx devait faire plus régulièrement le point sur les grands projets du PRT et sur la situation générale du PRT, notamment les stratégies envisagées pour financer les projets qui n'ont pas encore fait l'objet de financement.

RÉPONSE GLOBALE DE METROLINX

Metrolinx accueille favorablement les observations et les recommandations du vérificateur général. Nous avons déjà pris des mesures pour donner suite à un grand nombre de recommandations et nous poursuivrons nos efforts en vue d'améliorer nos processus.

Le vérificateur reconnaît qu'il est urgent de réduire l'encombrement routier et d'améliorer notre réseau de transport. Metrolinx souligne l'observation du vérificateur général selon laquelle la création de Metrolinx constituait une stratégie raisonnable en vue de l'aménagement d'un réseau de transport efficace, intégré et viable.

La RGTH est la plus grande région urbaine du Canada et celle qui affiche la croissance la plus rapide. La RGTH génère 25 % du PIB du Canada, et l'encombrement routier a une incidence considérable sur la production. Les temps de déplacement dans la RGTH figurent aujourd'hui parmi les plus longs en Amérique du Nord. La population de la région croissant de 100 000 personnes par année, les temps de déplacement risquent de continuer d'augmenter.

Metrolinx, qui a été créé il y a moins de six ans, a pour mandat d'apporter des changements dans les déplacements de la région et a comme mission de faire valoir et de fournir des solutions pour la RGTH. Notre PRT (« Le grand projet ») vise à diriger la planification intégrée du transport en commun et du transport en général à l'échelle de la région.

Nous sommes déterminés à apporter de nouvelles solutions pour stimuler la croissance économique et faciliter les déplacements des personnes et des entreprises dans la région. Cette transformation a été amorcée dans un nombre de projets, tels que la voie de transport en commun rapide le long de l'autoroute 403 à Mississauga, le prolongement de la ligne de métro Spadina entre Toronto et York, la voie

rapide VIVA à York et les projets de système de transport léger sur rail à Toronto, ainsi que dans des améliorations de la ligne du Réseau GO à Kitchener et l'aménagement du LAR entre l'aéroport international Pearson et la gare Union.

La RGTH compte neuf réseaux de transport en commun qui utilisent des méthodes de paiement différentes, et Presto constitue un nouveau système de paiement des titres de transport qui offre aux utilisateurs la possibilité de se déplacer aisément et de façon commode dans la région. En tant que carte tarifaire régionale utilisée par de nombreux fournisseurs de services de transport en commun, Presto est un produit unique et l'un des systèmes de carte tarifaire les plus perfectionnés au monde (similaire à la carte Oyster à Londres, à la carte OV-chipkaart aux Pays-Bas et à la Chicago Card). Aujourd'hui, Presto est utilisé à l'échelle de la RGTH par huit organismes de transport en commun et les systèmes du Réseau GO. En octobre 2012, plus de 350 000 personnes utilisaient la carte Presto pour se déplacer dans les multiples réseaux de transport en commun et, en moyenne, 22 000 nouveaux utilisateurs se sont ajoutés par mois au cours des six derniers mois. Lorsque la carte Presto aura été entièrement mise en oeuvre à l'échelle de la CTT, le nombre d'utilisateurs atteindra 2,5 millions.

Constatations détaillées de la vérification

La RGTH est la région la plus populeuse de l'Ontario et compte 6 millions de personnes, et l'on s'attend à ce que ce nombre atteigne 8,6 millions en 2031. À l'heure actuelle, le transport dans la RGTH est assuré par plusieurs voies rapides importantes et dix organismes de transport en commun distincts, chacun ayant ses propres systèmes de tarification et d'infrastructure.

Des problèmes tels que l'encombrement des routes et la difficulté toujours croissante qu'ont les réseaux de transport en commun à répondre aux besoins d'une population qui ne cesse de croître semblent indiquer hors de tout doute qu'il est urgent d'étendre et d'améliorer le réseau de transport à l'échelle de la RGTH. En effet, le réseau actuel pourrait ne plus satisfaire aux besoins des résidents et des entreprises. La création d'un organisme de coordination tel que Metrolinx constitue une première étape raisonnable de l'aménagement d'un réseau de transport efficace, intégré et viable dans la RGTH. Nos recherches ont révélé que d'autres grands centres urbains ailleurs dans le monde ont eu recours à des organismes similaires pour coordonner la planification régionale des transports.

Ces organismes doivent adopter certaines pratiques exemplaires pour assurer la mise en oeuvre réussie de services de transport efficaces sur leur territoire. Voici quelques-uns des principes clés contenus dans le PRT de Mextrolinx qui guident l'exécution des différents projets figurant dans le Plan ainsi que sa réalisation même :

- les différents projets doivent garantir que le transport est « intégré, coordonné, efficace, équitable et axé sur les usagers »;
- les projets doivent faire l'objet d'un processus équitable, clair et rigoureux d'analyse de rentabilisation tenant compte des exigences et des répercussions sur les plans financier, économique, environnemental et social, de manière à ce qu'on puisse prendre des décisions optimales en matière d'investissement;
- le processus d'exécution des projets doit faire en sorte que les risques soient gérés et les projets, réalisés de façon économique et dans les délais prévus;
- il faut s'assurer que les intervenants sont suffisamment consultés;
- des cibles précises doivent être établies aux fins de l'exécution du PRT, et des rapports d'étape doivent être régulièrement produits relativement à ces cibles.

Notre examen de plusieurs grands projets de transport en commun devant être réalisés dans les 15 premières années du PRT ainsi que nos discussions avec des municipalités et des organismes de transport en commun de la RGTH ont révélé que Metrolinx avait eu de la difficulté à mettre en oeuvre certaines de ces pratiques. Nos constatations particulières à ce sujet sont présentées ci-après.

LIEN AIR-RAIL

L'un des plus importants projets du PRT en cours d'exécution est le Lien air-rail (LAR). Comme le montre la Figure 2, une fois achevé, le RAL fournira un service ferroviaire entre deux des plaques tournantes du transport les plus achalandées au Canada : la gare Union au centre-ville de Toronto et l'aéroport international Pearson de Toronto. La date cible d'achèvement du LAR est le printemps 2015, soit juste à temps pour les Jeux panaméricains/parapanaméricains qui auront lieu à Toronto à l'été 2015.

La ligne de 25 km utilisera principalement le corridor ferroviaire existant de Georgetown Sud, qui fait partie du Réseau GO. Un nouvel embranchement de 3,3 km reliant la ligne de Georgetown Sud à l'aéroport est aussi en cours de construction. Le LAR comptera quatre haltes : la gare Union, la gare GO de Bloor, la gare GO de Weston et le Terminal 1 de l'aéroport. Les trains devraient passer toutes les 15 minutes, du lundi au dimanche. On prévoit que le déplacement d'un bout à l'autre de la ligne prendra 25 minutes. Metrolinx s'attend à ce que le LAR fournisse un service ferroviaire de

Figure 2 : Carte du Lien air-rail
Source des données : Metrolinx

qualité supérieure : on envisage notamment l'offre de rafraîchissements à bord ainsi que la technologie Wi-Fi, des prises de courant pour les ordinateurs portables, des écrans d'information sur les vols, des guichets d'enregistrement libre-service et des soutes à bagages. Metrolinx n'a pas encore déterminé la fourchette des tarifs pour ce service. (Il est probable que les tarifs varieront selon la longueur du trajet effectué par le passager du LAR, c'est-à-dire selon le nombre de haltes, mais les tarifs précis n'ont pas encore été fixés.)

Comme le montre la Figure 3, le coût estimatif du LAR s'élève à environ 456 millions de dollars. Un nombre considérable d'améliorations sont également apportées à l'heure actuelle au corridor ferroviaire de Georgetown Sud, principalement dans le but de soutenir une hausse du niveau de service du Réseau GO sur cette ligne, et le LAR profitera lui aussi de ces améliorations. Le coût estimatif total des améliorations dans le corridor ferroviaire de Georgetown Sud est d'environ 1,5 milliard de dollars.

Recouvrement des coûts

Au moment de notre vérification, la province n'avait pas expressément exigé que Metrolinx recouvre le coût de l'exploitation du LAR à même les revenus générés par le service. Le Ministère nous a informés que Metrolinx établirait les tarifs du LAR en consultation avec la province.

Il pourrait s'avérer difficile pour Metrolinx d'atteindre le seuil de rentabilité en ce qui concerne l'exploitation du LAR, si tel est l'objectif. En 2003, Transports Canada a annoncé qu'un groupe du secteur privé avait été le soumissionnaire retenu dans un partenariat public-privé (PPP) pour concevoir, aménager et exploiter le LAR. Le groupe n'a toutefois pas été en mesure d'obtenir de financement pour le projet, car ses prêteurs ont conclu qu'il n'y avait pas de protection suffisante contre le risque lié à l'absence de marché (c'est-à-dire le risque qu'en dépit de tous les efforts raisonnables déployés pour attirer des passagers, le service ne puisse générer les revenus nécessaires pour assurer la viabilité de l'entreprise). Ils estimaient que ce projet était plus risqué que d'autres projets d'infrastructure, parce qu'il n'y avait pas de « flux de rentrées préexistant avéré ». Le groupe a proposé que la province assume le risque des prêteurs en achetant les actifs associés au LAR si le scénario de l'absence de marché se concrétisait. La province a rejeté cette proposition, et le groupe s'est donc retiré du projet. En 2010, le gouvernement a décidé que la province, par l'entremise de Metrolinx, se chargerait d'aménager et d'exploiter le LAR.

Selon l'estimation préliminaire de Metrolinx, le coût annuel d'exploitation du LAR s'élèvera à environ 30 millions de dollars. Cependant, Metrolinx croit que le coût pourrait être considérablement plus élevé, car la nature exacte du service n'a pas encore été déterminée, et il se pourrait donc qu'on n'ait pas encore cerné certains coûts. Par exemple, l'estimation ne tient pas compte des frais d'accès annuels de quelque 5 millions de dollars que le Réseau GO aurait imposé au groupe du secteur privé pour l'utilisation du corridor ferroviaire de Georgetown Sud qui est sa propriété. Par ailleurs, pour que les droits de transport permettent de recouvrer au fil du temps le coût des immobilisations du projet, nous estimons qu'il faudrait percevoir environ 20 millions de dollars par année pendant 20 ans. Si l'on ajoute ce montant au coût d'exploitation du LAR, le coût total devant être recouvré tous les ans à partir des tarifs perçus totalise alors quelque 50 millions.

Selon les projections de Metrolinx, l'achalandage annuel sera de 1,35 million de passagers pour la période de neuf mois allant d'avril à

Figure 3 : Coûts estimatifs du Lien air-rail (en millions de dollars)

Source des données : Metrolinx

Description	Coûts estimatifs
Embranchement et gare au Terminal 1 à l'aéroport Pearson	168
Trains	98
Autres (gares, voies ferrées, signalisation, etc.)	190
Total	**456**

décembre 2015 (en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle le tarif pour un déplacement simple d'un bout à l'autre de la ligne sera de 20 $), et de 1,8 million de passagers pour la première année entière. L'organisme prévoit que le nombre de passagers augmentera de plus de 65 % pour passer à près de 3 millions durant la troisième année, ce qui représentera 10,3 % du marché des usagers des moyens de transport de surface – principalement ceux qui prennent des taxis, qui se déplacent en automobile qu'ils garent à l'aéroport, ou encore qui se font déposer ou qu'on vient chercher à l'aéroport. Pour que le LAR atteigne le seuil de rentabilité dès la première année (un objectif qui n'a pas encore été fixé), Metrolinx devrait imposer un tarif d'environ 28 $ pour la distance complète (d'après les projections actuelles d'achalandage et les coûts annuels estimatifs d'exploitation, l'amortissement des immobilisations y compris). Selon la proposition du groupe du secteur privé, le tarif pour un déplacement simple d'un bout à l'autre du LAR devait être de 27 $. Si l'achalandage s'accroît conformément aux projections de Metrolinx, des tarifs moins élevés permettraient d'atteindre le seuil de rentabilité à long terme. Cependant, en raison des facteurs ci-après, nous nous sommes demandé si la croissance de l'achalandage correspondrait réellement aux projections actuelles :

- Bien que le taux projeté d'occupation du marché de 10,3 % soit comparable à celui d'autres services de transport ferroviaire aéroportuaire en Amérique du Nord, ceux-ci diffèrent considérablement du service de qualité supérieure de transport par train du centre-ville jusqu'à l'aéroport que Metrolinx envisage d'offrir. Les prix des billets pour un aller simple vont de 1,60 $ seulement à 13 $, alors que, dans le cas du LAR, le billet coûtera probablement de 20 $ à 30 $. Selon nous, le tarif élevé du LAR aura une incidence négative sur le taux projeté d'occupation du marché de voyageurs.
- Une évaluation du marché des résidents de la RGTH effectuée en novembre 2011 par Metrolinx a révélé ce qui suit :
  - Plus de 90 % des résidents de la RGTH partent de leur domicile ou reviennent chez eux lorsqu'ils se déplacent, donc les coûts et les inconvénients associés au fait de devoir se rendre à l'une des trois gares du LAR ou de devoir partir de celle-ci en transportant des bagages dissuaderaient probablement certains résidents d'utiliser le service.
  - Il se peut également que l'échelon tarifaire du LAR soulève une préoccupation. Bien que près de 70 % des passagers éventuels qui utilisent actuellement la gare Union comme point d'accès à l'aéroport ou point de sortie aient indiqué qu'ils utiliseraient sans doute le LAR, près de 75 % des répondants habitant dans la RGTH ont aussi mentionné qu'ils ne seraient pas disposés à y recourir si le tarif était égal ou supérieur à 22,50 $. Par ailleurs, 60 % des visiteurs et 90 % des employés de l'aéroport n'utiliseraient pas le LAR si le tarif était de 22,50 $ ou plus. Comme on peut s'y attendre, les pourcentages de répondants qui n'utiliseraient pas le LAR croissaient à mesure que le tarif proposé augmentait.

Metrolinx nous a informés qu'il avait tenu compte de ces facteurs, mais qu'il estimait quand même que l'achalandage projeté serait atteint malgré la fourchette tarifaire élevée.

RECOMMANDATION 1

Metrolinx doit collaborer avec le ministère des Transports pour définir clairement le modèle d'affaires selon lequel le Lien air-rail (LAR) serait exploité, afin d'assurer la viabilité de l'entreprise. Étant donné l'importance des estimations fiables de l'achalandage projeté aux différents échelons tarifaires envisagés, Metrolinx doit périodiquement mettre à jour ses prévisions d'achalandage.

RÉPONSE DE METROLINX

Le LAR fournira un service de transport rapide, direct et fiable qui reliera deux des plaques tournantes du transport les plus achalandées au Canada : la gare Union et l'aéroport international Pearson. Il s'agit d'un projet prioritaire du PRT (« Le grand projet »), et sa mise en service devrait avoir lieu en 2015.

Metrolinx convient avec le vérificateur général qu'il importe de disposer de prévisions d'achalandage fiables, et les projections dans ce domaine ont été réalisées à partir d'une analyse indépendante.

À mesure que le lancement du LAR approche, certaines décisions importantes doivent être prises. Metrolinx continuera d'utiliser la meilleure information possible sur l'achalandage pour étayer nos décisions internes et le modèle d'affaires, et il poursuivra sa collaboration avec le Ministère en vue d'établir la version définitive du modèle d'affaires.

Comme il le ferait pour tout nouveau service, Metrolinx procédera à une surveillance étroite du LAR durant les premières années de son exploitation, et il apportera des modifications en fonction des commentaires formulés par les utilisateurs.

L'embranchement

Comme mentionné plus tôt, le LAR nécessite l'aménagement d'un nouvel embranchement de 3,3 km, qui reliera le corridor ferroviaire de Georgetown Sud du Réseau GO à une nouvelle gare de passagers au Terminal 1 de l'aéroport international Pearson. En juillet 2010, lorsque Metrolinx a été chargé de l'aménagement du LAR, le gouvernement lui a demandé d'évaluer les options concernant la réalisation d'un embranchement et les travaux connexes liés à la gare, y compris le recours possible à un PPP, que l'on désigne en Ontario par l'expression « diversification des modes de financement et d'approvisionnement » (DMFA). En général, une DMFA consiste en une entente contractuelle conclue entre le gouvernement et des organismes du secteur privé dans le cadre de laquelle les entreprises privées fournissent les actifs et assurent la prestation des services, et les divers partenaires partagent les responsabilités et les risques commerciaux. Un organisme de la Couronne, Infrastructure Ontario, surveille l'exécution de tous les projets DMFA dans la province.

Avant de décider du modèle d'exécution d'un projet particulier, Infrastructure Ontario détermine quel modèle entraînera la meilleure optimisation des ressources. L'évaluation de l'optimisation des ressources s'effectue en comparant les coûts totaux projetés de deux modèles d'exécution (soit une DMFA et une méthode courante d'exécution). Les coûts totaux projetés de chaque modèle sont composés de quatre catégories de coûts : les coûts de base (par exemple, les coûts de construction), les coûts de financement, la valeur financière des risques associés à chaque modèle, et les frais accessoires (par exemple, les frais juridiques, de gestion de projet et de services-conseils en génie). Tout écart positif entre la DFMA et la méthode courante représente l'avantage pécuniaire estimatif découlant du recours à la DFMA.

Se fondant sur une évaluation positive de l'optimisation des ressources, Infrastructure Ontario a décidé de recourir à une DFMA pour l'exécution de l'embranchement; un marché de 128,6 millions de dollars a ensuite été octroyé à un consortium privé. En ce qui concerne l'entrepreneur retenu dans le cadre de la DFMA, nous avons constaté que celui-ci avait été choisi au moyen d'un processus concurrentiel équitable pour tous les soumissionnaires.

Lorsqu'on évalue l'optimisation des ressources liée à l'acquisition de biens selon la méthode courante ou une DFMA, c'est souvent la valeur des risques associés à chacun des modèles d'exécution qui fait pencher la balance vers la DFMA. Il est ressorti de l'évaluation de l'optimisation des ressources que le recours à une DFMA pour l'aménagement de l'embranchement se traduirait par des économies nettes d'environ 20 millions de dollars. En effet, le

total des coûts de base du projet (par exemple, le coût des travaux de construction) et des dépenses accessoires (par exemple, les honoraires de gestion de projet, de consultation juridique et de conseils en ingénierie) selon le modèle de la DMFA était estimé à environ 22 millions de dollars de plus, mais ces coûts étaient compensés par les économies estimatives de 42 millions de dollars associées au transfert des risques selon le même modèle. Comme le montre la Figure 4, les deux risques les plus importants liés au modèle courant sont le risque relatif à la construction (soit le coût lié aux retards dans les travaux de construction) et celui associé à la conception et aux appels d'offres (c'est-à-dire le coût attribuable à des omissions lors de la conception originale et aux modifications requises après le début des travaux de construction). Ces deux risques représentaient les deux tiers du risque total associé au modèle courant d'exécution.

Le processus utilisé pour attribuer des valeurs aux divers risques pris en compte dans les deux modèles d'exécution a soulevé certaines préoccupations, notamment les suivantes :

- Les valeurs attribuées aux divers risques pris en compte dans les deux modèles d'exécution étaient fondées sur le jugement du personnel d'Infrastructure Ontario et de Metrolinx ainsi que d'un cabinet d'experts-conseils qui a déterminé les probabilités et les répercussions associées aux différents risques. Nous reconnaissons qu'Infrastructure Ontario possède une expérience considérable de projets d'immobilisations tels que des hôpitaux, des palais de justice et d'autres types d'immeubles, mais rien n'indiquait que les estimations des risques associés à l'aménagement de l'embranchement selon le modèle courant d'approvisionnement étaient fondées sur une expérience réelle concernant des projets similaires de transport ayant fait l'objet d'un processus courant. Par exemple, au cours des huit dernières années, le Réseau GO a réalisé un certain nombre de projets importants et complexes de voies ferrées et de sauts-de-mouton. On aurait pu faire appel à l'expérience acquise dans ces projets pour évaluer le caractère raisonnable des valeurs attribuées aux risques associés au modèle courant d'exécution, compte tenu tout particulièrement de l'écart considérable de 42 millions de dollars au titre des risques entre les deux modèles, qui a été le principal facteur ayant mené à la décision de choisir le modèle de la DMFA.
- Étant donné que Metrolinx allait devoir établir les spécifications du projet de façon définitive très tôt dans le cadre de la DMFA, on aurait aussi pu tenir compte, dans la détermination des risques associés à ce modèle et l'attribution d'une valeur à ceux-ci, du coût additionnel pouvant découler des

Figure 4 : Évaluation des risques conservés

Source des données : Infrastructure Ontario

	Modèle courant d'exécution[1]		Modèle de la DMFA[2]	
Risques pris en compte	**(en milliers de dollars)**	**(%)**	**(en milliers de dollars)**	**(%)**
Construction	21 160	42	1 327	15
Conception et appel d'offres	12 618	25	1 525	18
Politique/stratégie	6 518	13	1 688	20
État du site/environnement	5 428	10	1 107	12
Convention d'exécution de projet	871	2	581	7
Permis et approbations	354	1	64	1
Autres	3 722	7	2 310	27
Total	**50 671**	**100**	**8 602**	**100**

1. Sous le régime du modèle courant d'exécution, la province assume tous les risques.
2. Sous le régime du modèle de la DMFA, la province et l'entrepreneur partagent les risques.

changements subséquents jugés nécessaires qui seraient recensés au fur et à mesure des processus de planification et de conception.

- Aux termes des procédures d'Infrastructure Ontario, le cabinet d'experts-conseils ayant conçu la matrice de répartition des risques a pu soumissionner par la suite pour obtenir un marché concernant la prestation de services en génie et consultatifs techniques à l'appui de la planification et de l'acquisition de l'embranchement dans le cadre de la DMFA. Le marché a finalement été adjugé à ce cabinet.

RECOMMANDATION 2

Lorsqu'on attribue des valeurs aux risques transférables dans l'évaluation de l'optimisation des ressources dans le cadre de l'acquisition de biens selon la méthode courante ou selon le modèle de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), l'expérience réelle découlant d'acquisitions récentes selon ces deux modes d'acquisition devrait être évaluée de façon approfondie.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Le processus utilisé pour élaborer l'analyse de l'optimisation des ressources était solide et fondé sur les pratiques exemplaires actuelles. Un cabinet d'experts-conseils ayant une expérience du domaine des transports a créé une matrice des risques standards associés aux transports en s'appuyant sur son analyse des données de l'industrie et sa propre expérience. La matrice des valeurs a ensuite été examinée et révisée par Metrolinx et Infrastructure Ontario, en consultation avec les conseillers externes. Compte tenu des risques de conception et de construction et des risques liés au calendrier du projet, il a été déterminé que le modèle de la DMFA fournissait une optimisation des ressources supérieure à celle de la méthode courante d'exécution.

Infrastructure Ontario s'est assuré que des contrôles stricts étaient en place en vue de maintenir l'objectivité du cabinet chargé d'effectuer l'analyse de l'optimisation des ressources et de fournir des services consultatifs techniques. En ce qui concerne les projets futurs figurant dans le PRT, Infrastructure Ontario et Metrolinx continueront d'effectuer des analyses des risques pour évaluer pleinement l'expérience réelle découlant des projets de transport réalisés selon les méthodes courantes d'approvisionnement, en tenant compte notamment des faits nouveaux concernant les activités d'approvisionnement liées à de grands projets de transport au Canada et ailleurs dans le monde.

SYSTÈME DE CARTE PRESTO

La RGTH englobe actuellement dix organismes de transport en commun, chacun ayant sa propre structure tarifaire et son propre système de perception des tarifs. Cette situation fait en sorte, par exemple, qu'une personne qui monte à bord d'un autobus local d'une municipalité de la RGTH pour ensuite prendre un train du Réseau GO et utiliser le réseau de transport en commun de la ville de Toronto doit payer trois tarifs différents. L'une des stratégies clés du PRT consiste à « mettre en place un système intégré de tarification du transport en commun à l'échelle de la région d'ici 2012, grâce auquel les usagers pourront payer un tarif intégré pour l'ensemble des services régionaux de transport en commun ».

En 2002, le Ministère, de concert avec le Réseau GO et les municipalités de la RGTH, a commencé à étudier la possibilité de mettre au point une carte de transport régionale, aujourd'hui appelée Presto. Le système Presto, qui constitue maintenant l'un des projets prioritaires de Metrolinx en matière de transport en commun, permet aux utilisateurs de charger des montants sur une carte rechargeable en plastique (de la taille d'une carte de crédit) et de payer les tarifs en touchant les lecteurs électroniques avec leur carte. Des montants allant de 10 $ à 1 000 $ peuvent être chargés sur la carte soit en ligne, soit en personne aux points de service à la clientèle participants.

Un certain nombre de principes directeurs concernant la mise au point et la mise en oeuvre du système Presto ont été recensés en 2002, notamment les suivants :

- Le système de tarification doit, dans la mesure du possible, utiliser des produits commerciaux dont les composantes peuvent être achetées auprès de multiples sources.
- Le système de tarification doit permettre l'ajout de nouveaux participants de toute taille du secteur du transport en commun, sans qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications importantes à la structure opérationnelle de base.

Coûts du projet

En octobre 2006, le Ministère a conclu un marché de 250 millions de dollars sur dix ans avec un fournisseur en vue de la conception, de la mise au point et de l'exploitation de Presto dans la RGTH. Ce montant se compose d'environ 150 millions en coûts de développement des immobilisations, de 82 millions en coûts d'exploitation et d'environ 20 millions en taxes et impôts. La province prévoyait que tous les réseaux de transport en commun de la RGTH, y compris le Réseau GO, utiliseraient cette carte. Afin d'encourager cette utilisation, la province a indiqué que le transfert de la taxe sur l'essence aux municipalités serait conditionnel à leur adoption permanente de Presto.

Cependant, au moment de la signature de l'entente, la CTT, qui compte pour plus de 80 % de l'achalandage du transport en commun dans la RGTH, n'a pas souscrit à la mise en oeuvre de Presto dans son réseau. Comme on prévoyait que la CTT finirait par donner son accord, l'entente conclue avec le fournisseur stipulait que le système de base original serait conçu de manière à pouvoir être élargi afin de répondre aux besoins de tous les fournisseurs de service de transport en commun de l'Ontario, sans qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications importantes aux systèmes centraux. L'entente prévoyait également que la mise en oeuvre complète du système Presto de base serait achevée en octobre 2010. Bien que le Réseau GO ait amorcé l'adoption de Presto en novembre 2009, suivi par les municipalités de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 en mai 2010, la mise en oeuvre complète (c'est-à-dire que le système Presto de base a été mis en service dans tous les réseaux de transport en commun visés et que le système de tarification fonctionnait comme prévu) n'a pas eu lieu avant février 2012.

En 2007, la Ville d'Ottawa a approuvé la mise en oeuvre de la carte tarifaire dans son réseau de transport en commun, à la condition que Presto fournisse une fonctionnalité dont on avait convenu. En novembre 2009, la CTT a aussi approuvé la mise en oeuvre de la carte tarifaire, sous réserve de la résolution satisfaisante de certaines questions clés (par exemple, le système devait répondre aux besoins opérationnels de la CTT et être abordable sur le plan des immobilisations et de l'exploitation). Au lieu d'élargir le système Presto de base pour satisfaire aux exigences d'Ottawa et de Toronto, comme on l'avait prévu à l'origine, le Ministère a décidé de mettre au point un nouveau système, soit la PGP.

Le système Presto de base, contrairement aux principes directeurs établis aux fins de sa mise au point, fonctionne selon un modèle propriétaire fermé : c'est-à-dire que l'entrepreneur fournit et contrôle le système central et d'autres éléments de l'infrastructure relative au fonctionnement de la carte tarifaire. Les changements ne peuvent être apportés qu'au moyen d'autorisations de modification directement négociées avec l'entrepreneur. Le Ministère et Metrolinx estiment que la mise au point de la PGP selon un cadre d'architecture ouverte, conformément à ce qui avait été originellement prévu en 2002, permettra un plus grand nombre d'options d'approvisionnement si d'autres fonctionnalités devaient être ajoutées à l'avenir. Au moment de notre vérification, la PGP devait être déployée à Ottawa en juillet 2012, mais a été reportée à février 2013. Metrolinx négociait également avec la CTT pour que celle-ci participe à part entière à la PGP à temps pour les Jeux panaméricains/parapanaméricains en 2015.

Comme le montre la Figure 5, le coût prévu de la PGP comprend 498 millions de dollars

Figure 5 : Coûts estimatifs du projet Presto (en millions de dollars)

Source des données : Metrolinx

	Immobilisations			Exploitation		
	Système Presto de base	PGP	Total	Système Presto de base	PGP	Total
Marché original (2006)	149,0	–	149,0	82,5	–	82,5
Neuf demandes distinctes soumises au conseil d'administration de Metrolinx (d'août 2009 à février 2012)	54,0	154,0	208,0	19,0	–	19,0
Demande additionnelle (avril 2012)*	–	344,0	344,0	–	152,0	152,0
Total	**203,0**	**498,0**	**701,0**	**101,5**	**152,0**	**253,5**

* Au moment de notre vérification, le conseil d'administration avait approuvé une tranche de 48,5 millions de dollars seulement de ce montant additionnel et demandé à la direction de Metrolinx de faire preuve de diligence raisonnable supplémentaire pour déterminer si cette dépense donnait lieu à une optimisation des ressources.

expressément pour la mise au point du système et 152 millions à verser au fournisseur pour l'exploitation du système et d'un centre d'appels jusqu'en 2016, pour un total prévu de 650 millions de dollars. Le coût total de la mise au point du système Presto de base et de la PGP pourrait facilement atteindre 700 millions de dollars. Au 31 mars 2012, une tranche d'environ 360 millions de dollars avait servi à payer les coûts de mise au point du système, y compris 40 millions affectés aux charges internes engagées par le bureau de Presto à Metrolinx, qui compte quelque 60 employés. En outre, bien que l'une des principales raisons d'être de la PGP soit de répondre aux besoins de la CTT, au moment de notre vérification, celle-ci n'avait pas encore officiellement approuvé l'utilisation de la carte tarifaire. La CTT nous a dit que cette situation était principalement attribuable au fait qu'elle n'avait pas encore établi de façon définitive, de concert avec Metrolinx, ses exigences de niveau de service et la façon dont les niveaux de service seraient atteints dans le cadre de la PGP.

RECOMMANDATION 3

Metrolinx doit veiller à examiner officiellement les risques associés à la mise au point continue de la prochaine génération de Presto (PGP), étant donné qu'on n'a pas encore officiellement convenu des exigences opérationnelles particulières de la Commission de transport de Toronto (CTT) concernant l'utilisation de la PGP et des coûts dont la CTT serait responsable.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx collabore depuis 2009 avec la CTT en vue de déterminer les exigences opérationnelles relatives à Presto. La CTT a approuvé la mise en oeuvre de Presto le 23 novembre 2011 et a autorisé l'exécution de toutes les ententes requises. Cela a été confirmé le 1er mai 2012, et nous prévoyons qu'un accord-cadre sera conclu avec la CTT en 2012. Les discussions au sujet de l'accord-cadre ont porté à la fois sur les exigences opérationnelles et les dispositions financières; elles ont donc permis d'étayer la mise au point de la PGP. Par ailleurs, le système Presto mis en oeuvre aux 14 stations de métro les plus achalandées de la CTT est utilisé tous les jours par plus de 8 000 passagers. Il convient également de souligner que la CTT a estimé que, lorsque Presto sera entièrement fonctionnel, les coûts de la perception des tarifs pourraient être réduits d'un montant d'au plus 10 millions de dollars par année par rapport aux niveaux actuels.

Intégration tarifaire

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'un des facteurs essentiels au succès du PRT

est l'établissement d'un système tarifaire intégré pour tous les réseaux de transport en commun dans la RGTH, qui permet aux utilisateurs de traverser les territoires régionaux et municipaux en utilisant les divers réseaux de transport en commun et en ne payant qu'un seul tarif, au lieu de payer un tarif différent pour chaque réseau. Le système Presto de base, outre le fait de faciliter les arrangements tarifaires entre le Réseau GO et les réseaux d'autobus des municipalités dans le secteur de l'indicatif régional 905, n'a pas favorisé en soi l'intégration tarifaire pour tous les réseaux de transport en commun de la RGTH. À l'heure actuelle, le système sert uniquement de « porte-monnaie électronique » qui permet de facturer automatiquement aux utilisateurs les différents tarifs des réseaux de transport en commun participants de la RGTH grâce au simple contact de la carte et du lecteur.

Les municipalités et les réseaux de transport en commun de la RGTH nous ont fait savoir que tant et aussi longtemps que le financement du transport en commun demeurera une responsabilité municipale, il sera difficile de réaliser l'intégration tarifaire, parce que les municipalités de la RGTH ne sont pas disposées à assumer le coût des subventions pouvant découler d'un système tarifaire intégré. Par exemple, l'entente tarifaire conclue entre les réseaux de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905 et le Réseau GO coûte à ce dernier environ 7 millions de dollars par année, car les utilisateurs du Réseau GO payent un tarif réduit afin de les inciter à emprunter le transport en commun local au lieu de se rendre en automobile aux gares du Réseau GO, et le Réseau GO rembourse la différence aux différentes municipalités.

Utilisation de Presto

Comme le montre la Figure 6, au moment de notre vérification, la carte Presto avait été adoptée dans la RGTH, par 7 des 8 réseaux de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905, le Réseau GO

Figure 6 : Taux d'utilisation du système Presto en mars 2012

Source des données : Metrolinx et réseaux de transport en commun de la RGTH

Réseaux de transport en commun	Date de mise en service	Nombre d'utilisateurs des réseaux	Nombre d'utilisateurs du système Presto	Proportion d'utilisateurs du système Presto (%)
Réseau GO				
Trains	8 août 2011	4 169 337	1 788 037	43
Autobus	12 sept. 2011	1 506 716	242 335	16
Réseau GO – total partiel		**5 676 053**	**2 030 372**	**36**
CTT (à certaines stations de métro)	1er janvier 2011	–	252 025	–
Réseaux de transport en commun de l'indicatif régional 905				
Mississauga	4 avril 2011	3 315 817	140 655	4
Brampton	4 avril 2011	1 593 637	231 770	15
York*	4 avril 2011	1 755 264	64 843	4
Hamilton	4 avril 2011	1 969 218	67 258	3
Durham	4 avril 2011	964 168	31 669	3
Burlington	10 mai 2010	204 729	35 179	17
Oakville	10 mai 2010	258 310	41 614	16
Réseaux de transport en commun de l'indicatif régional 905 – total partiel		**10 061 143**	**612 988**	**6**
Total général		**15 737 196**	**2 895 385**	**18**

* En raison d'une grève du transport en commun et de ses répercussions sur l'achalandage en mars 2012, nous avons utilisé les données d'avril 2012 pour la région de York.

(trains et autobus) et 14 des 69 stations de métro de la CTT (mais aucun des autobus et des tramways de la CTT). Au 31 mars 2012, malgré l'investissement considérable dans le système Presto de base et le fait qu'on en soit à la sixième année d'un marché de dix ans concernant la mise au point et l'exploitation du système, le taux d'utilisation de Presto par les réseaux de transport en commun participants de la RGTH n'était que de 18 % environ.

Le taux global d'utilisation de Presto au sein des organismes de transport en commun participants de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 était encore plus bas, soit de 6 % seulement. Plusieurs organismes nous ont dit qu'une bonne partie de leur achalandage (près du tiers dans certaines régions et municipalités) était composé de personnes à faible revenu, qui soit n'avaient pas les moyens de payer le montant minimal de 10 $ qui doit être chargé sur la carte actuelle, soit ne possédaient pas de compte bancaire ou de carte de crédit et ne pouvaient donc pas charger leur carte en ligne. Le montant initial de 6 $ à payer pour obtenir la carte fait aussi en sorte de dissuader ces utilisateurs d'adhérer à Presto. Pour ces raisons, les réseaux de transport en commun de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 peuvent être tenus de continuer d'offrir des titres de transport jetables (c'est-à-dire des titres qui ne sont valides que pour une courte période – un seul ou plusieurs déplacements dans une journée donnée –, comme des billets, des jetons ou des laissez-passer d'une journée). Ces organismes ont également mentionné les raisons suivantes pour expliquer pourquoi ils ne pouvaient entièrement éliminer leur système de tarification et obliger les passagers à utiliser Presto :

- Les opérations relatives à Presto ne peuvent pas toutes être effectuées en ligne. Par exemple, pour charger un laissez-passer mensuel, ou si un étudiant ou une personne âgée veut s'inscrire afin d'obtenir une carte, l'utilisateur doit se rendre en personne à un point de service Presto. Or, de nombreux réseaux municipaux de transport en commun ne comportent qu'un seul point de service où les opérations relatives à Presto peuvent être effectuées en personne. Les municipalités et les réseaux de transport en commun de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 nous ont dit que l'installation des terminaux de vente dans des endroits comme des dépanneurs améliorerait l'accès des utilisateurs aux services; cependant, étant donné la faiblesse de la demande actuelle et l'installation d'un terminal au coût de près de 5 000 $, très peu de terminaux sont installés.
- Une région sous-traite à la CTT les itinéraires empruntés par environ 30 % des utilisateurs, mais la CTT n'accepte pas les cartes Presto dans ses autobus à l'heure actuelle.
- Les municipalités de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 qui comptent une nombreuse population d'étudiants universitaires et qui leur offrent un laissez-passer spécial pour la durée de leurs études dans le cadre de leur propre système de tarification ne pourraient, à l'heure actuelle, le faire au moyen du système Presto.

Ces organismes de transport en commun ont aussi exprimé des préoccupations au sujet de la qualité de l'équipement du système Presto installé dans leurs véhicules et des coûts de réparation des dommages « hors garantie ». Comme il s'agit d'un équipement exclusif, si des réparations « hors garantie » sont requises, les organismes municipaux de transport en commun ne peuvent faire affaire qu'avec un seul fournisseur approuvé aux termes du marché actuel, qui ne mentionne pas le prix des différents types de réparation. Lors de nos discussions, les organismes municipaux de transport en commun ont cité des exemples de prix de travaux de réparation que leur avait soumis l'entrepreneur et qui, selon elles, étaient indûment élevés.

Enfin, les organismes de transport en commun nous ont fait savoir que le système s'accompagne actuellement d'un soutien insuffisant concernant la production de rapports et le rapprochement financier des opérations. Pour obtenir de l'information

sur l'achalandage, de nombreux organismes de transport en commun ont dû concevoir leurs propres programmes pour extraire les renseignements d'une masse de données fournies par Presto. Les organismes ont aussi indiqué qu'ils avaient peu d'assurance que le système recueillait de l'information sur la totalité des utilisateurs de leur réseau respectif.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que le système Presto de base et la prochaine génération de Presto favorisent l'intégration tarifaire pour tous les réseaux de transport en commun à l'échelle de la RGTH, Metrolinx doit :

- travailler de concert avec le gouvernement provincial et les municipalités de la RGTH pour résoudre la question du subventionnement de l'intégration tarifaire, afin que des progrès puissent être réalisés dans l'instauration d'un système tarifaire intégré;
- travailler de concert avec les municipalités et les régions de la RGTH pour résoudre les problèmes actuels liés au fonctionnement de Presto qui dissuadent les passagers des différents réseaux de transport en commun d'utiliser la carte tarifaire.

RÉPONSE DE METROLINX

Le système Presto est une étape essentielle vers l'instauration d'un système tarifaire intégré à l'échelle de la RGTH. Il est actuellement mis en service dans l'ensemble de la RGTH et à Ottawa. Une mise en service par étapes minimise les risques associés.

Au fur et à mesure de l'expansion du système Presto, Metrolinx continuera de collaborer avec la province et les municipalités visées pour élaborer des stratégies en vue d'accroître l'utilisation par les passagers et le niveau d'intégration, jusqu'à l'instauration d'une structure tarifaire commune. Par exemple, Metrolinx travaille étroitement avec Brampton Transit pour remplacer les systèmes de paiement actuels de la municipalité d'ici 2012. À Durham, nous nous efforçons également d'amener les étudiants à utiliser la carte Presto en 2013. Des stratégies similaires sont élaborées pour chacune des municipalités de la RGTH.

En ce qui concerne le Réseau GO, l'utilisation de Presto augmentera encore plus en 2013 avec le retrait du laissez-passer mensuel du Réseau.

Acquisitions pour le projet

Comme mentionné, le Ministère a conclu en octobre 2006 un marché de 250 millions de dollars sur dix ans avec un fournisseur pour que celui-ci conçoive, mette au point et exploite le système Presto de base. Ce marché a été octroyé au moyen d'un processus concurrentiel, lequel a fait l'objet d'un examen d'équité ayant permis de conclure qu'il avait été mené de manière équitable, ouverte et transparente. Cependant, en ce qui concerne la mise au point de la PGP, Metrolinx n'a pas été en mesure de fournir d'éléments de preuve justifiant la décision qu'il a prise en 2009 de recourir à des autorisations de modification dans le cadre du marché existant plutôt qu'à un appel d'offres concurrentiel. Comme le montre la Figure 5, au moment de notre vérification, Metrolinx a obtenu de son conseil d'administration l'autorisation de dépenser une somme additionnelle de 227 millions de dollars (208 millions en coûts d'immobilisations et 19 millions en frais d'exploitation); de ce montant, 154 millions étaient destinés à la PGP. En avril 2012, Metrolinx a demandé au conseil d'administration d'approuver un montant supplémentaire de 496 millions (344 millions en coûts d'immobilisations et 152 millions en frais d'exploitation) pour la PGP.

Après avoir décidé que la mise au point de la PGP se ferait au moyen d'autorisations de modification, Metrolinx a engagé l'ancien commissaire à l'intégrité de l'Ontario pour qu'il examine le caractère approprié de cette décision. En septembre 2011,

Metrolinx a aussi fait appel à un cabinet d'experts-conseils pour qu'il évalue l'investissement additionnel dans la PGP ainsi que l'optimisation des ressources qui en découlerait. Dans une lettre datée de février 2012, le commissaire a conclu qu'il n'y avait aucune raison impérieuse de répéter le processus d'approvisionnement concernant la PGP si l'examen de l'optimisation des ressources donnait des résultats positifs. L'examen de l'optimisation des ressources a comparé le coût par habitant de systèmes de cartes tarifaires à l'échelle du globe avec le coût par habitant du système Presto de base et de la PGP, après avoir pris en compte la partie « dépenses d'immobilisations » du montant de 227 millions de dollars dans la première série d'autorisations de modification, et l'on en est arrivé à une conclusion positive concernant l'optimisation des ressources, étant donné que le coût par habitant de Presto se situait en milieu de peloton. Cependant, si la partie « dépenses d'immobilisations » du montant additionnel prévu de 496 millions de dollars avait été incluse dans l'analyse, le système Presto de base et la PGP conjointement auraient alors figuré parmi les systèmes de cartes tarifaires les plus onéreux au monde.

En avril 2012, exprimant des inquiétudes relatives à la demande d'autorisation de dépenser 496 millions de dollars supplémentaires pour la PGP, le conseil d'administration a invité la direction de Metrolinx à faire preuve d'une diligence raisonnable accrue à l'égard de la PGP. Metrolinx a donc demandé au même cabinet d'experts-conseils de procéder à un deuxième examen de l'optimisation des ressources concernant la PGP. À la suite de cet autre examen, le cabinet a conclu que, bien que le fait de procéder à un nouveau processus d'approvisionnement pourrait se traduire par des avantages sur le plan des prix, il y avait un risque important qu'on ne respecte par le calendrier de mise au point d'une nouvelle carte tarifaire, car l'acquisition, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un nouveau système pourraient prendre plus de 24 à 48 mois. En outre, le fait de recourir à un nouveau fournisseur pour la mise au point du système s'accompagnerait d'autres risques importants liés au projet et aux opérations pouvant nuire à la mise en oeuvre du système dans son ensemble.

En ce qui concerne les préoccupations soulevées au sujet d'un nouveau processus d'approvisionnement, nous constatons que l'exécution du plan actuel relatif à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la PGP, qui a débuté en 2009, s'échelonnera sur quatre ans de toute façon, car la mise en oeuvre du système dans la ville d'Ottawa ne devrait pas avoir lieu avant février 2013. En outre, nous estimons qu'il pourrait s'avérer utile d'examiner la possibilité de recourir à d'autres options d'approvisionnement. À cet égard, par exemple, la CTT avait conclu un accord de principe avec une entreprise en 2011 afin que celle-ci mette au point un système ouvert de paiement des tarifs. Dans le cadre de cet accord, la CTT n'aurait pas à assumer de dépenses d'immobilisations initiales, car le fournisseur acceptait de percevoir en contrepartie un pourcentage des revenus tirés du système tarifaire ouvert. Dans sa proposition à la CTT, le fournisseur avait aussi consenti à faire en sorte que son système soit compatible avec le système Presto de base existant. La CTT a abandonné cette option après que la province a confirmé que le transfert de la taxe sur l'essence ainsi que le financement provincial pour l'achat de nouveaux tramways et la voie de transport rapide sur l'avenue Eglinton étaient conditionnels à l'adoption de Presto par la CTT.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, au moment de notre vérification, Metrolinx n'était pas en mesure de faire la preuve qu'il avait examiné d'autres options d'approvisionnement lorsqu'il a pris la décision de mettre au point la PGP. Nous nous sommes demandé si le fait de soumettre la mise au point du nouveau système à un processus d'appel d'offres n'aurait pas permis à Metrolinx, à tout le moins, d'en savoir plus sur l'éventail des options qui s'offraient à lui et sur ce qui aurait constitué un coût raisonnable pour la conception de la PGP.

RECOMMENDATION 5

Pour s'assurer que Metrolinx respecte l'esprit de la politique du gouvernement concernant le recours à des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles, les considérations relatives à l'optimisation des ressources et les justifications des analyses de rentabilisation doivent être examinées et approuvées par le conseil d'administration de Metrolinx et le ministère des Transports avant que les décisions définitives soient prises au sujet de l'approvisionnement pour les projets de transport importants, surtout lorsque le fait de soumettre les projets à un nouveau processus d'appel d'offres n'est pas considéré comme une option viable.

RÉPONSE DE METROLINX

Un examen complet de la technologie de la PGP a été entrepris par des conseillers indépendants, qui ont confirmé que le processus de mise au point de la PGP était équitable et donnait lieu à une optimisation des ressources. L'analyse de l'optimisation des ressources a révélé des préoccupations liées au fait de procéder à de nouveaux appels d'offres, notamment l'augmentation des coûts du projet, les risques associés à l'arrivée de nouveaux fournisseurs, le prolongement des délais d'exécution du projet et la perte d'efficience. Tandis que nous progressons, nous réduisons le rôle de l'entrepreneur, et nous augmentons d'environ 200 millions de dollars la valeur des travaux confiés au moyen de processus concurrentiels distincts. Au fil du temps, les avancées technologiques nous permettront d'ajouter des fonctionnalités et des commodités pour les utilisateurs de Presto, notamment des services additionnels et d'autres modes de paiement.

Metrolinx se conforme à toutes les exigences de la province concernant le recours à des processus d'approvisionnement ouverts et concurrentiels, et il a veillé à ce que les considérations relatives à l'optimisation des ressources et les justifications des analyses de rentabilisation soient prises en compte dans le processus décisionnel. Metrolinx convient toutefois avec le vérificateur général du fait que celles-ci doivent être examinées et approuvées comme il se doit avant la prise de toute décision liée à une stratégie d'approvisionnement pour un projet. Metrolinx a donné suite à cette recommandation en étendant Presto à la CTT.

En ce qui concerne l'investissement de 700 millions de dollars de Metrolinx dans Presto, on prévoit qu'environ 275 millions seront recouvrés auprès de la CTT, d'OC Transpo et des organismes de transport en commun de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 relativement à des biens qui sont expressément utilisés pour la prestation des services à leurs clients.

Gestion des autorisations de modification

Le marché de 250 millions de dollars relatif au système Presto de base consiste en un contrat à prix fixe de dix ans en vue de la fourniture d'un système électronique de cartes tarifaires pour le Réseau GO et les sept municipalités participantes de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905. Cependant, depuis le début de l'exécution du marché en 2006, celui-ci a fait l'objet de 330 demandes de modifications ayant entraîné des coûts additionnels de 146 millions de dollars. De ce nombre, 281 demandes de modifications totalisant 45 millions de dollars portaient sur des corrections ou des améliorations au système Presto de base exigées par Metrolinx ou par des organismes de transport en commun participants, le reste des demandes ayant trait à la PGP. Par exemple, dans un cas, l'entrepreneur a facturé 7 millions de dollars pour apporter neuf améliorations au système Presto de base et, parallèlement, corriger 40 défectuosités relevées lors de la mise au point originale du système. Il est raisonnable pour un entrepreneur

de facturer des travaux liés à des autorisations de modification visant à améliorer ou à modifier le système par rapport aux spécifications conceptuelles convenues à l'origine, mais il ne devrait pas soumettre de facture lorsqu'il s'agit de corriger des défectuosités repérées à l'étape de la mise au point. Dans l'exemple susmentionné, la documentation ne permettait pas de déterminer avec certitude si l'entrepreneur avait reçu un paiement pour améliorer le système ou pour corriger des défectuosités, ce qui aurait dû être fait gratuitement.

Les représentants des réseaux de transport en commun de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 que nous avons rencontrés nous ont dit que les modifications du système Presto de base leur apparaissaient souvent trop onéreuses et que les changements demandés n'étaient pas toujours exécutés dans des délais qui leur semblaient raisonnables. Le cabinet d'experts-conseils susmentionné qui avait été engagé pour évaluer la PGP a indiqué, dans son rapport de décembre 2011, que le processus d'autorisations de modification de Metrolinx ne s'accompagnait pas de renseignements suffisants sur la ventilation des coûts et les méthodes d'établissement des prix, et qu'on n'avait pas préparé de prévisions budgétaires au titre des modifications demandées en fonction desquelles on aurait pu évaluer le caractère raisonnable du montant facturé pour chaque autorisation de modification.

RECOMMANDATION 6

Afin de gérer efficacement le coût des autorisations de modification relatifs au système Presto de base et à la prochaine génération de Presto, Metrolinx doit :

- mettre en place un processus permettant de faire la distinction entre les autorisations de modification qui visent à modifier le système par rapport aux spécifications d'origine mentionnées dans le marché et celles qui visent à corriger des défectuosités repérées à l'étape de la mise au point, et permettant de faire en sorte que l'entrepreneur facture uniquement les travaux liés aux autorisations de modification qui ont trait à des changements ou des améliorations demandés par rapport aux spécifications d'origine;
- préparer à l'interne des estimations des coûts pour chacune des autorisations de modification, de sorte que le caractère raisonnable du montant facturé par l'entrepreneur puisse être évalué en toute connaissance de cause.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx convient avec le vérificateur général qu'il importe de gérer efficacement le coût des autorisations de modification.

Un cabinet d'experts-conseils a récemment procédé à un examen du processus d'autorisation de modification. Il s'est avéré que le processus était efficient et efficace, mais des possibilités d'amélioration ont aussi été relevées. Metrolinx a mis en place des contrôles concernant le processus d'autorisation de modification, notamment la préparation à l'interne d'estimations des coûts avant la fin des négociations relatives aux autorisations de modification ainsi que la production d'une documentation accrue sur l'objet et la portée de chaque autorisation de modification.

Metrolinx s'emploie à mettre en oeuvre des mesures de responsabilisation additionnelles, qui feront l'objet d'un examen indépendant pour s'assurer qu'elles sont en place et pour déterminer si d'autres améliorations doivent être apportées.

En ce qui concerne les dépenses de 7 millions de dollars mentionnées par le vérificateur général, Metrolinx les a examinées et a confirmé qu'elles étaient liées à des améliorations du système et non à la correction de défectuosités.

Autres questions relatives au système Presto

Nous avons relevé plusieurs autres questions dans notre examen de la mise au point du système Presto de base et de la PGP :

- La propriété de certaines composantes clés du système Presto de base et de la PGP n'est pas clairement précisée. L'entrepreneur fait valoir que le système lui appartient et qu'il peut donc le vendre à d'autres parties. Metrolinx lui a demandé de payer 25 millions de dollars pour avoir le droit de commercialiser le système Presto de base et la PGP ailleurs dans le monde (y compris auprès d'organismes non gouvernementaux au Canada), tandis que Metrolinx ne peut le commercialiser qu'auprès d'organismes gouvernementaux au pays. Si la question de la propriété et des droits de commercialisation n'est pas réglée, Metrolinx risque de perdre des composantes clés du système Presto de base et de la PGP lorsque le marché prendra fin, ce qui pourrait rendre le reste du système non fonctionnel. Metrolinx nous a informés au milieu d'octobre 2012 qu'il achevait la négociation d'une lettre d'intention en vue d'obtenir les droits de propriété intellectuelle concernant le système au Canada.
- Le marché du système Presto de base est assorti de 22 mesures visant à évaluer le rendement de l'entrepreneur dans des domaines tels que la disponibilité du système, la gestion de la clientèle et la gestion des dispositifs Presto (par exemple, le lecteur de cartes). En 2011, l'entrepreneur n'a pas respecté les normes fixées pour près du tiers de ces mesures. Cependant, Metrolinx n'a pas exigé que soient appliqués les mécanismes de redressement prévus au marché, et il nous a dit qu'il se contentera de continuer à surveiller le rendement jusqu'à ce que l'utilisation du système arrive à maturité. Le marché contient également des mesures de la fiabilité de l'équipement utilisé par le système Presto de base, mais ni l'entrepreneur ni Metrolinx ne font le suivi de cette information. Par conséquent, Metrolinx ne peut déterminer si l'équipement satisfait aux mesures de fiabilité, ce qui revêt une importance particulière dans la mesure où certaines municipalités à qui nous avons parlé ont exprimé des préoccupations concernant cette fiabilité.
- Du 1er mai 2007 au 30 avril 2012, le signataire autorisé a fait appel aux services d'entrepreneurs indépendants pour qu'ils agissent à titre de cadres supérieurs chargés de superviser d'autres consultants. Un montant de 4,2 millions de dollars a été versé à ces entrepreneurs. Cependant, la directive du gouvernement en matière d'approvisionnement stipule que les consultants ne doivent pas s'acquitter de fonctions habituellement assumées par des membres de la direction, notamment la supervision et l'embauche de personnel et d'autres consultants. Au moment de notre vérification, Metrolinx s'employait à mettre fin à ces relations professionnelles.

RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer que le système Presto de base et la prochaine génération de Presto continuent d'être utilisés après l'expiration du marché existant, Metrolinx doit mener à terme ses négociations actuelles avec l'entrepreneur en vue d'obtenir la propriété des deux systèmes. Lorsque l'entrepreneur ne satisfait pas aux normes de rendement prévues au marché, Metrolinx doit avoir des motifs valides de ne pas appliquer les mécanismes de redressement et les pénalités stipulées dans le marché.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx mène des négociations qui en sont à un stade avancé avec l'entrepreneur afin de conserver la propriété intellectuelle générée, et il s'attend à ce qu'elles aboutissent en octobre 2012. L'entente qui devrait être conclue

prévoit l'utilisation à perpétuité du système dans ses versions actuelle et future.

Maintenant que le système a mûri, Metrolinx a procédé à un examen interne exhaustif du rendement de l'entrepreneur et élaboré un plan qui prévoit une surveillance plus rigoureuse des mesures clés du service fourni ainsi que des mécanismes de redressement et des pénalités appropriés lorsque ces mesures ne sont pas respectées.

REVITALISATION DE LA GARE UNION

La gare Union, désignée lieu historique national et gare ferroviaire patrimoniale par le gouvernement fédéral, est l'établissement ferroviaire le plus achalandé au Canada; elle reçoit tous les jours plus de 250 000 passagers qui utilisent les services de la CTT, du Réseau GO, de Via Rail et d'Amtrak. En août 2000, le Réseau GO et la Ville de Toronto ont acheté l'établissement de la Toronto Terminals Railway Company. Plus précisément, le Réseau Go a acheté le corridor ferroviaire de cinq kilomètres qui mène à la gare, la plate-forme et le quai couvert, tandis que Toronto a acquis l'édifice à valeur patrimoniale, y compris le hall du Réseau GO.

La revitalisation de la gare Union est l'une des priorités des 15 premières années du PRT, et elle englobe une série de projets. Deux des plus importants projets portent sur la restauration du quai couvert et le remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le corridor ferroviaire de la gare Union (CFGU). Nous avons examiné ces deux projets et avons fait les constatations ci-après.

Restauration du quai couvert

En vertu de la *Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales*, Parcs Canada doit approuver tous les travaux prévus de remise en état de la gare Union, y compris son quai couvert (la structure qui abrite les plates-formes de la gare et les voies qui les longent). Par exemple, de 2005 à 2010, Parcs Canada a approuvé le remplacement d'environ 20 % de la partie centrale du toit du quai par un atrium en verre. L'Agence a aussi approuvé le remplacement du toit existant par un toit vert écologique de chaque côté de l'atrium. Bien que le coût estimatif initial de la restauration du quai couvert – comprenant les travaux de conception et de construction et les tâches administratives – était de 215 millions de dollars, la proposition la plus basse ayant été reçue s'établissait à 242 millions de dollars. L'écart entre les deux montants était principalement attribuable aux travaux de construction, dont l'estimation initiale était de 165 millions, alors que la proposition la plus basse stipulait un prix de 196 millions.

Selon le calendrier initial, le projet devait être achevé en novembre 2014, mais des retards durant les phases de conception et de construction pourraient reporter l'achèvement des travaux à décembre 2016. Nous avons constaté que le marché de construction ne contenait aucune mesure incitative pour favoriser l'achèvement des travaux dans les délais prévus ni aucune mesure de liquidation des dommages en cas de retards. Metrolinx a choisi de ne pas inclure de telles clauses parce qu'il estimait que l'entrepreneur ne pouvait exercer de contrôle total sur le site (c'est-à-dire que la gare Union devait demeurer entièrement fonctionnelle durant les travaux de construction, et l'entrepreneur ne pouvait mettre plus de deux voies ferrées ou deux plates-formes hors service en même temps).

Dans le marché de construction relatif à la restauration du quai couvert, Metrolinx a pris en compte, entre autres risques, celui associé aux conditions cachées ou inconnues pouvant être découvertes durant les travaux de construction. Il estimait que, si ce risque était transféré à l'entrepreneur, soit il ne recevrait pas de soumissions, soit la prime demandée pour couvrir les risques imprévus serait exorbitante. Metrolinx a inclus dans le prix original du marché une réserve pour éventualités de 15 millions de dollars (8 % de la valeur totale) pour couvrir toute situation imprévue. Il a ensuite accepté que cette réserve soit portée à 36 millions

(18 % de la valeur totale) en n'exigeant pas que l'entrepreneur exécute des travaux prévus totalisant 21 millions et en transférant ce montant dans la réserve. En mai 2012, une tranche de 30 millions de la réserve pour éventualités avait été versée à l'entrepreneur, ce qui laissait environ 6 millions. En avril 2011, Metrolinx a aussi obtenu du conseil d'administration l'autorisation d'accroître le prix du marché de construction d'un montant additionnel de 30 millions au moyen d'autorisations de modification. En août 2012, 18,1 millions de dollars en autorisations de modification avaient été versés à l'entrepreneur. La majeure partie de ce montant avait été demandée par l'entrepreneur pour couvrir les coûts indirects additionnels découlant du report de deux autres années de la date d'achèvement du projet. Le coût de la restauration du quai couvert pourrait atteindre 270 millions, soit 25 % de plus que l'estimation initiale de Metrolinx. Nous avons constaté qu'il n'y a rien dans l'entente actuelle qui empêche l'entrepreneur de demander encore plus de fonds à Metrolinx d'ici l'expiration du marché.

Metrolinx nous a informés qu'à des fins de protection contre les situations imprévues, les marchés de construction sont couramment assortis d'une réserve pour éventualités représentant de 5 % à 15 % de leur valeur originale. Dans le cas qui nous occupe, la réserve pour éventualités et les autorisations de modification ont totalisé près de 55 millions de dollars (soit 28 % du prix initial du marché de construction), ce qui représente près du double de la limite supérieure de la norme. Des changements importants des prix des marchés peuvent découler d'une mauvaise planification, de processus inadéquats pour évaluer les projections initiales des coûts, d'une surveillance lacunaire des projets ou d'une combinaison de ces problèmes. En 2011, la Division de la vérification interne de la province a examiné les processus de budgétisation et de prévision de Metrolinx; elle a conclu que le processus du budget d'immobilisations et le processus de prévision n'étaient pas bien établis, et que, selon les comparaisons des dépenses prévues et réelles des dernières années, Metrolinx pourrait devoir réévaluer la façon dont il détermine les coûts des projets et les réserves pour éventualités.

Projet de remplacement des dispositifs d'aiguillage

Depuis juin 2000, le Réseau GO (une filiale de Metrolinx) a conclu une entente à fournisseur unique avec la Toronto Terminals Railway Company (TTR) – l'ancienne propriétaire du CFGU – pour que celle-ci fournisse les services courants d'entretien du CFGU et de contrôle de la circulation ferroviaire moyennant des frais annuels. En juin 2006, une nouvelle entente de six ans et d'un montant d'environ 7 millions de dollars par année a été signée avec la TTR. Dans le cadre de cette entente, le Réseau GO a soumis en 2006 un bon de commande de près de 38 millions de dollars pour le remplacement, sur six ans, de quelque 100 dispositifs d'aiguillage du CFGU. Selon le Réseau GO, les nouveaux dispositifs d'aiguillage permettent aux trains d'entrer dans la gare Union et d'en sortir plus rapidement, ce qui fait en sorte d'accroître la capacité ferroviaire et d'améliorer l'efficience de l'exploitation ferroviaire. Comme le montre la Figure 7, après le bon de commande initial de 2006 pour le remplacement des dispositifs d'aiguillage, trois autres bons de commande totalisant plus de 50 millions de dollars ont été soumis (en 2008, 2010 et 2011 respectivement). Metrolinx nous a dit que les augmentations de coûts considérables étaient principalement attribuables à des modifications dans la réglementation et les normes de sécurité, à des retards liés au remplacement de dispositifs d'aiguillage en raison de leur vétusté, et à l'installation de dispositifs d'aiguillage plus complexes à des étapes ultérieures du projet. En mai 2012, la TTR avait installé quelque 90 dispositifs d'aiguillage, au coût cumulatif de 76,1 millions de dollars; ce montant est plus de deux fois supérieur à celui du bon de commande initial.

La gestion de ce projet a été assurée par un cabinet d'experts-conseils externe, dans le cadre d'un marché arrivé à échéance en 2010. Bien que le

Figure 7 : Bons de commande approuvés au titre du projet de remplacement des dispositifs d'aiguillage (en millions de dollars)

Source des données : Metrolinx

N° du BC	Date	Description	Montant
1	9 juin 2006	Enlèvement de dispositifs d'aiguillage et installation d'environ 100 nouveaux dispositifs	37,6
2	5 novembre 2008	Hausses des coûts attribuables aux changements dans la réglementation et les normes, à la formation du personnel et aux coûts du matériel	14,0
3	20 juillet 2010	Hausses des coûts attribuables à des retards découlant des mises à l'essai, aux nouveaux travaux de conception nécessaires et aux coûts du personnel	15,0
4	14 mars 2011	Hausses des coûts associées à l'installation de dispositifs d'aiguillage plus complexes en 2011 et 2012	23,0
Total			**89,6**

cabinet ait fourni à Metrolinx de l'information sur le projet avant de cesser de travailler sur celui-ci, les renseignements étaient mal organisés, ce qui rendait la recherche des détails sur le projet difficile et très longue. Par conséquent, outre les demandes de fonds soumises à Metrolinx pour couvrir les augmentations des coûts du projet, il n'y avait aucune documentation permettant d'évaluer le caractère raisonnable de ces majorations importantes des coûts. La TTR travaille aussi pour Metrolinx sur d'autres projets relatifs au CFGU, et nous avons remarqué que les factures de l'entrepreneur n'indiquaient pas toujours clairement le projet visé par les travaux, ce qui rend très difficile la surveillance des coûts des projets.

Dans notre rapport de 2007 sur le Réseau GO, nous avions exprimé des préoccupations concernant le fait que, pour les travaux relatifs au CFGU, le Réseau n'avait pas activement cherché d'autres fournisseurs qualifiés ou examiné la possibilité d'acquérir une expertise interne, afin de ne pas trop dépendre de l'ancien propriétaire du CFGU. Cette question nous préoccupe toujours.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer que les projets dans le Plan régional de transport sont exécutés de façon économique et dans les délais prévus, Metrolinx doit veiller à ce que les marchés soient assortis de prix plafonds fermes, dans la mesure du possible. Il doit surveiller les marchés pour voir au respect du prix plafond original. En ce qui concerne les travaux relatifs au corridor ferroviaire de la gare Union, Metrolinx doit aussi envisager de faire appel à d'autres fournisseurs qualifiés ou d'acquérir une expertise interne.

RÉPONSE DE METROLINX

La gare Union est la plaque tournante du transport la plus achalandée au Canada. Le fait de concilier les opérations de la gare et la sécurité des 250 000 passagers qui l'empruntent tous les jours, tout en procédant à la rénovation d'un édifice à valeur patrimoniale, s'accompagne de défis uniques. Par exemple, il est difficile de prévoir tous les problèmes structurels qui surviendront pendant la rénovation du quai couvert, qui est vieux de 82 ans et couvre une superficie de 8,6 acres. La coordination avec le gouvernement fédéral et la Ville de Toronto, qui construisent un nouveau hall sous le quai couvert, s'est aussi avérée difficile.

Dans la prise en compte des options d'approvisionnement, Metrolinx évalue le transfert éventuel des risques et détermine si l'entrepreneur est dans une meilleure position pour gérer les risques, ainsi que la prime à verser pour le transfert des risques. Metrolinx soupèse ces facteurs pour déterminer l'option d'approvisionnement la plus appropriée dans les circonstances,

sachant qu'il n'existe pas un seul marché type pouvant convenir à tous les projets. Lorsqu'est venu le moment d'octroyer un marché pour la restauration du quai couvert, le Réseau GO a déterminé que la meilleure façon de traiter les risques associés au projet consistait à utiliser un marché à prix forfaitaire modifié. Le Réseau GO a ensuite chargé un agent indépendant responsable de l'équité d'examiner le processus ainsi que les autorisations de modification en cause. L'examen a confirmé que le processus était équitable.

En ce qui concerne le CFGU, Metrolinx continue de prendre des mesures additionnelles pour réduire sa dépendance future à l'égard des fournisseurs existants, au moyen notamment de l'acquisition d'une expertise interne aux fins de l'exécution de travaux similaires à l'avenir. Metrolinx utilisera un modèle différent après la fin du projet de revitalisation de la gare Union prévue en 2016.

Les dispositifs de liaison croisée sont des sections complexes de voies ferrées rigides et mobiles mesurant plus de 50 mètres et pesant plus de 55 tonnes. L'industrie ferroviaire a très rarement recours à ceux-ci, et les dispositifs d'aiguillage utilisés à la gare Union remontent aux années 1920. Le programme de renouvellement prévoit la mise à niveau des voies ferrées et des dispositifs d'aiguillage afin d'accroître leur fiabilité et de permettre aux trains de rouler plus vite, mais il a été difficile de remplacer ce type de dispositif tout en continuant d'exploiter les trains du Réseau GO. Compte tenu des modifications des hypothèses relatives à la construction et de la complexité accrue découlant des exigences exhaustives liées à la mise à l'essai des signaux, Metrolinx a conclu que le remplacement des dispositifs d'aiguillage serait plus long et plus onéreux que prévu à l'origine.

PLAN RÉGIONAL DE TRANSPORT

Bien que les municipalités et les organismes de transport en commun de la RGTH à qui nous avons parlé remettaient en question la priorité accordée à certains des projets du PRT, ils soutenaient généralement le Plan dans sa forme actuelle. Un organisme a indiqué que le Plan mettait uniquement l'accent sur les nouveaux projets, et qu'il faudrait peut-être aussi s'attarder dans une certaine mesure au maintien des actifs de transport en commun existants.

Rôle de Metrolinx

Comme mentionné, l'un des principaux objectifs de Metrolinx est d'assurer un leadership concernant la coordination, la planification, le financement et l'aménagement d'un réseau de transport multimodal intégré dans la RGTH. Afin de s'acquitter efficacement de son mandat, Metrolinx doit fonder ses décisions liées à la planification des transports et des services de transport en commun sur une analyse de rentabilisation crédible, qui s'appuie sur des données fiables et objectives. Par ailleurs, certains des intervenants municipaux à qui nous avons parlé ont dit qu'il importait que Metrolinx demeure impartial et indépendant de toute décision de nature politique prise par les administrations municipales de la RGTH et les gouvernements fédéral et provincial.

Dans le récent débat ayant entouré les projets de transport en commun de la Ville de Toronto figurant dans le PRT, Metrolinx a pu donner l'impression qu'il n'avait pas défendu avec une vigueur suffisante ce qui, selon ses propres analyses, devait être la marche à suivre pour ces projets. Particulièrement, lorsque le PRT a été adopté, le plan « Transit City » de la Ville de Toronto – qui porte sur l'aménagement du transport en commun dans la ville – comprenait des projets de système léger sur rail (SLR) le long des trois grandes artères de la ville : les avenues Sheppard Est, Finch Ouest et Eglinton. Ces trois projets ont été inclus dans le

PRT, et Metrolinx a préparé des analyses de rentabilisation afin d'évaluer les coûts et les avantages de toutes les options raisonnables, de sorte qu'on puisse retenir la meilleure pour chaque projet, en tenant compte des coûts et des services aux passagers. Les analyses de Metrolinx ont révélé que la stratégie la plus économique consistait à combiner un système léger sur rail se mêlant à la circulation sur deux des voies (les avenues Sheppard et Finch) et un système sur rail totalement séparé sur l'avenue Eglinton. Cependant, le projet de l'avenue Eglinton a été approuvé sous forme de système sur rail partiellement séparé, parce qu'il n'y avait pas suffisamment de fonds provinciaux pour procéder à l'aménagement d'un système entièrement séparé de la circulation.

En mars 2011, peu après l'élection du nouveau maire, la province et Metrolinx ont conclu un protocole d'entente (PE) avec ce dernier en vue d'examiner les projets dans le PRT. Le PE prévoyait l'aménagement d'une ligne de métro sous l'avenue Sheppard – une décision qui aurait entraîné des coûts irrécupérables de 65 millions de dollars — ainsi qu'un service rapide par bus (SRB) sur l'avenue Finch et un SLR totalement séparé sur l'avenue Eglinton. Cependant, l'analyse de Metrolinx l'a amené à conclure que, pour l'avenue Sheppard, les projections d'achalandage ne justifiaient pas l'utilisation de la technologie de métro, plus onéreuse, sur toute la longueur du corridor. Parallèlement, les prévisions concernant l'avenue Finch donnaient à penser que le nombre de passagers serait trop élevé pour que ceux-ci soient efficacement servis par un SRB. Toutefois, en ce qui concerne l'avenue Eglinton, la décision prise dans le cadre du PE soutenait la conclusion de l'analyse de rentabilisation selon laquelle les problèmes causés par la rencontre du service de transport en commun et de la circulation automobile à n'importe quel tronçon à niveau auraient une incidence sur la fiabilité du service pour l'ensemble du corridor, de sorte qu'un SLR totalement séparé s'avérait être la meilleure solution.

Avant la signature du PE, le SLR sur l'avenue Sheppard était considéré comme une priorité, et les travaux de construction avaient déjà été amorcés. Après la signature du PE toutefois, il était désormais prévu de consacrer la majorité des fonds provinciaux à la voie de transport en commun totalement séparée de l'avenue Eglinton, de sorte que la Ville de Toronto a assumé la responsabilité du financement des voies des avenues Sheppard et Finch. La Ville ne disposait pas à ce moment des fonds nécessaires pour aménager une ligne de métro sous l'avenue Sheppard, et elle a donc initialement décidé d'interrompre les travaux relatifs à cette ligne. Le projet de l'avenue Sheppard, qui était auparavant considéré comme une priorité, aurait alors été reporté.

Cependant, en février 2012, le conseil municipal de la Ville de Toronto a rejeté les plans modifiés dans le cadre du PE relativement aux avenues Sheppard, Finch et Eglinton et a demandé au directeur municipal de travailler de concert avec Metrolinx à la mise au point de ces projets tels qu'ils avaient été conçus à l'origine, c'est-à-dire avant la conclusion du PE. Le 25 avril 2012, Metrolinx a officiellement accepté cette décision, qui se soldera par des coûts irrécupérables d'environ 4 millions de dollars.

Certaines municipalités et certains organismes de transport en commun de la RGTH à qui nous avons parlé ont dit que le débat entourant les projets de la Ville de Toronto constituait un exemple des raisons qui les poussent à s'interroger sur la capacité de Metrolinx, en tant qu'organisme central de planification du transport en commun dans la RGTH, d'agir en toute impartialité pour s'assurer qu'on prend les décisions les plus respectueuses des principes de rentabilité et de valeur ajoutée en ce qui concerne l'infrastructure du transport en commun.

RECOMMANDATION 9

Metrolinx doit s'assurer que tous les projets figurant dans le Plan régional de transport font l'objet d'analyses coûts-avantages rigoureuses qui tiennent compte des besoins et des impacts financiers, économiques, environnementaux et sociaux, et que les décisions d'investissement

dans l'infrastructure du transport en commun sont fondées sur ces analyses.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx a effectué une analyse coûts-avantages pour tous les projets compris dans la première étape du PRT (« Le grand projet »). On adoptera également cette approche à l'égard des futurs projets.

Financement du Plan

Sans un financement durable à long terme, le PRT dans sa forme actuelle ne peut être mis en oeuvre. Il se pourrait que le coût estimatif de 50 milliards de dollars soit trop bas, car il s'agit d'une estimation globale obtenue principalement à partir des coûts moyens par kilomètre de la construction de diverses technologies de transport en commun, selon des données historiques canadiennes et internationales. En outre, les dépassements de coûts constatés jusqu'ici au titre des projets prioritaires que nous avons examinés semblent aussi indiquer que la mise en oeuvre complète du PRT sera plus onéreuse que prévu.

Lorsque le PRT a été adopté, les travaux de planification et de conception détaillées qui auraient permis d'obtenir un coût estimatif plus précis n'avaient évidemment pas encore été amorcés pour la majorité des projets prioritaires figurant dans le Plan. La planification et la conception détaillées des projets de transports en commun proposés peuvent s'échelonner sur au moins deux à quatre ans avant qu'on entreprenne les travaux de construction. Bien que les activités de planification et de conception s'avèrent nécessaires pour que les décideurs soient informés des coûts et des calendriers des projets, les coûts des travaux initialement requis pourraient ne pas être pleinement rentabilisés si le projet est ensuite mis de côté en raison d'un financement insuffisant.

Un financement a été engagé pour plus de la la moitié des projets prioritaires de transport en commun compris dans les 15 premières années du PRT. D'ici le 1er juin 2013, Metrolinx doit faire rapport à la province sur une stratégie d'investissement pour financer les autres projets inclus dans les 15 premières années du PRT, ainsi que les projets compris dans la période allant de la 16e à la 25e année du Plan. Au nombre des mécanismes de génération de revenus auxquels Metrolinx envisage de recourir pour financer la mise en oeuvre du reste du PRT figurent, par exemple, une augmentation des taxes de vente et des cotisations sociales touchant expressément les résidents de la RGTH, une récupération de la plus-value auprès des résidents de la RGTH dont la propriété aura pris de la valeur après l'aménagement du nouveau réseau de transport en commun ou une majoration des tarifs de transport en commun. À cet égard, Metrolinx nous a informés que l'une des principales difficultés concernant la formulation d'une stratégie de financement est l'identification des bénéficiaires dans la région visée par l'investissement dans le transport en commun.

Certaines municipalités de la RGTH nous ont dit que Metrolinx ne les avait pas consultées au sujet des options envisagées. Elles estimaient que le fait de les consulter à l'étape de la formulation de la stratégie – plus particulièrement au sujet des options touchant les entreprises et les résidents locaux (par exemple, les cotisations sociales et les taxes de vente visant expressément les résidents et les entreprises de la RGTH et pouvant réduire la compétitivité et la création d'emplois dans la région) – aurait contribué à l'adoption rapide de la stratégie d'investissement. En outre, une meilleure coordination par la province et les municipalités en ce qui concerne la formulation des stratégies pour trouver des fonds aiderait à éviter les chevauchements. Par exemple, le rapport « Sheppard Subway Development and Financing Study », publié par la Ville de Toronto en janvier 2012, recensait un certain nombre de mécanismes de génération de revenus que pourrait utiliser la Ville pour financer son projet d'élargissement du réseau de transport en commun. Les options mentionnées étaient

semblables à celles envisagées par Metrolinx pour financer le PRT. Metrolinx nous a informés qu'il s'attendait à ce que la phase de consultation publique relative à l'élaboration de la stratégie de financement commence à l'automne 2012.

Metrolinx s'est doté d'un cadre de priorisation des projets afin de classer les projets prioritaires non financés selon des critères tels que la contribution du projet à la qualité de vie, à la salubrité de l'environnement et à la prospérité économique. Ce cadre n'a pas été utilisé aux fins des projets déjà financés, car ceux-ci ont été approuvés dans le cadre de précédentes ententes de financement, pour être ensuite adoptés dans le PRT.

Rapports d'étape sur la mise en oeuvre du PRT

Abstraction faite de la période couvrant les 15 premières années du PRT et celle allant de la 16e à la 25e année du Plan, Metrolinx n'a pas établi d'autre cible concernant l'exécution du PRT dans son ensemble. Bien qu'il soit urgent de mener à terme certains projets financés – tels que le LAR et la revitalisation de la gare Union – avant le début des Jeux panaméricains/parapanaméricains qui auront lieu à l'été 2015, les autres projets ne s'accompagnent d'aucun calendrier d'achèvement clairement défini. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les délais d'exécution de ces projets dépendent en majeure partie du financement.

Certaines des municipalités de la RGTH à qui nous avons parlé ont mentionné que Metrolinx devrait informer plus régulièrement leur conseil municipal respectif de la situation générale du PRT, notamment l'état des initiatives du PRT qui n'ont pas encore été financées. Ces mises à jour aideraient les municipalités à mieux prioriser les projets locaux. Par exemple, une municipalité a fait savoir qu'en raison des répercussions de l'incertitude liée au financement sur le calendrier des projets locaux dans le PRT, il lui était difficile de coordonner certains de ses projets d'infrastructure publique.

Metrolinx envisage de faire le point sur le PRT en juin 2013. Cette mise à jour prendra la forme d'un addenda au Plan actuel et présentera tous les nouveaux renseignements recueillis depuis l'adoption du PRT. Cependant, aucune modification n'est prévue à la vision, aux politiques, aux mesures et aux objectifs actuels du PRT.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que les intervenants provinciaux, régionaux et municipaux soient tenus informés des besoins financiers et de l'état d'avancement du Plan régional de transport (PRT), Metrolinx doit :

- consulter régulièrement les municipalités et les autres intervenants clés de la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH) au fur et à mesure de la formulation des stratégies de financement, plus particulièrement au sujet des options qui touchent les résidents locaux;
- établir des cibles clairement définies pour les projets importants du PRT, et faire régulièrement rapport sur les coûts et l'état d'avancement.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx convient qu'il importe de procéder régulièrement à des consultations au sujet du PRT (« Le grand projet ») afin de recueillir des commentaires. Depuis le lancement du Plan, Metrolinx a régulièrement sollicité la participation des fonctionnaires municipaux et des intervenants clés en ce qui concerne le PRT et les initiatives connexes. Récemment, Metrolinx a intensifié sa collaboration avec les fonctionnaires municipaux (tels que les administrateurs des comptes et les trésoriers) et les gestionnaires des réseaux de transport en commun.

Nous avons également sollicité les commentaires des chefs de la planification des municipalités dans le cadre de réunions régulières au

fur et à mesure de nos travaux concernant la stratégie d'investissement.

Metrolinx est déterminé à collaborer avec ses partenaires et les intervenants, et il continuera de discuter régulièrement avec les représentants des municipalités et des organismes de transport en commun.

AUTRES QUESTIONS

Système d'information sur la gestion des projets

En 2008, Metrolinx a fait l'acquisition d'un système de gestion des programmes afin de planifier, de consigner et de surveiller les projets d'immobilisations et de communiquer l'information sur les projets. Le système télécharge des données contenues dans les systèmes d'approvisionnement et financiers de Metrolinx, et il s'appuie également sur les renseignements fournis par les gestionnaires de projets aux fins de l'information sur les budgets et les chiffres réels.

Nous avons constaté qu'afin d'assurer une surveillance efficace des projets, il arrivait souvent que les gestionnaires de projets complètent l'information fournie par le système au moyen de feuilles de calcul tenues hors du système. Cette approche s'avérait nécessaire parce que le système ne s'accompagnait pas d'une fonctionnalité adéquate dans des domaines tels que la planification et les prévisions. Nous avons constaté les limites suivantes concernant le système :

- *Capacité limitée en matière de planification.* Le système ne permet pas de planifier les tâches relatives à de multiples projets, particulièrement lorsque les projets concernent le même corridor. Par exemple, nous avons remarqué que le système ne soutenait pas suffisamment la planification des tâches interreliées relatives à de multiples projets visant le corridor ferroviaire de Georgetown Sud. Pour remédier à cette lacune, les gestionnaires de projets devaient tenir des feuilles de calcul et utiliser d'autres outils de planification hors du système afin de gérer efficacement leurs projets;
- *Capacité limitée en matière de prévisions.* Le système permet seulement aux utilisateurs de comparer le budget annuel cumulatif aux résultats réels. Cependant, pour favoriser une surveillance plus opportune des projets, les utilisateurs doivent être en mesure d'effectuer de telles comparaisons pour des périodes plus courtes (c'est-à-dire mensuelles ou trimestrielles).

En outre, chaque nuit, le système télécharge du système financier de Metrolinx l'information sur les débours liés aux différents projets. Ces débours doivent correspondre aux engagements consignés dans le système pour les projets en cause. Nous avons toutefois constaté que le système n'effectuait pas de rapprochement adéquat entre tous les coûts engagés et les engagements correspondants, ce qui influe sur la capacité des gestionnaires de projets d'effectuer des comparaisons fiables entre les coûts réels des projets et leurs budgets respectifs.

RECOMMANDATION 11

Metrolinx doit s'assurer que le système d'information sur la gestion des projets est doté des fonctionnalités requises pour favoriser la surveillance efficace des différents projets.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx continuera de fournir des outils et de la formation en matière de gestion de projet pour aider ses gestionnaires de projets à faire en sorte que les projets soient exécutés dans les délais et les budgets prévus. Par exemple, voici certains des outils que Metrolinx a mis en oeuvre ou qu'il envisage de mettre en oeuvre :

- des tableaux de bord pour les projets et les programmes afin de permettre aux gestionnaires de projets et à la haute direction de faire le suivi du rendement des projets en fonction d'indicateurs clés;

- l'ajout d'une nouvelle fonctionnalité au système existant d'information sur la gestion des projets qui permettra l'exécution de prévisions mensuelles s'accompagnant de tableaux de bord et de rapports connexes;
- l'offre d'une formation accrue concernant l'accès des utilisateurs et l'intégration à des systèmes additionnels de gestion des projets, lorsque cela comporte une valeur ajoutée, afin de disposer d'une fonctionnalité globale supérieure en matière de planification, de limitation des coûts et de gestion des risques.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Police provinciale de l'Ontario

Contexte

La Police provinciale de l'Ontario est régie par la *Loi sur les services policiers* (la Loi) et fournit principalement les services suivants :

- surveillance policière de première ligne dans les régions de l'Ontario qui n'ont pas leur propre corps de police;
- patrouilles des routes provinciales, des voies navigables et des réseaux de sentiers;
- services de police contractuels pour les municipalités qui en font la demande;
- services de soutien en cas d'urgence à toutes les collectivités de l'Ontario;
- enquêtes relatives à des affaires criminelles complexes ou au crime organisé.

La Police provinciale est l'un des plus importants corps policiers de l'Amérique du Nord. Il compte environ 6 300 agents et 2 300 employés civils (voir la Figure 1). Il est composé de 78 postes de police, appelés détachements, situés dans l'ensemble de la province, et les détachements administrent 87 autres postes satellites. Les détachements relèvent de l'un des cinq quartiers généraux régionaux ou de la Division de la sécurité routière, qui relèvent du Grand quartier général d'Orillia. La Police provinciale exploite également cinq centres de communication régionaux qui reçoivent les appels d'urgence 911 et les appels du public et qui dépêchent des agents de police.

Figure 1 : Nombre d'équivalents temps plein de la Police provinciale au 31 mai 2012

Source des données : Police provinciale de l'Ontario

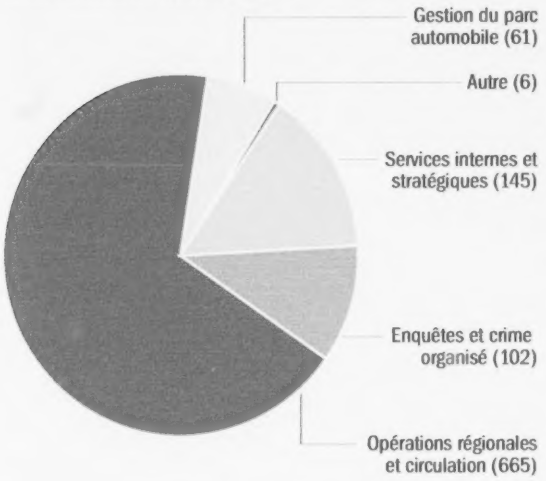
	Agents de police	Employés civils
Bureau du commissaire	10	35
Services internes	138	242
Opérations sur le terrain	4 435	695
Enquêtes/crime organisé	819	284
Sécurité routière et soutien opérationnel	869	1 058
Total	**6 271**	**2 314**

La Police provinciale fournit des services de police municipaux à 322 municipalités en régime de recouvrement des coûts, ainsi qu'à 19 collectivités des Premières Nations. Il fournit également du soutien sur demande à 53 corps de police municipaux et à neuf services de police autochtones de tailles différentes. Le commissaire de la Police provinciale rend des comptes au ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

Les dépenses de fonctionnement de la Police provinciale se sont élevées à 979 millions de dollars en 2011-2012 (voir la Figure 2); les coûts en personnel représentaient 87 % des dépenses. Les municipalités desservies par la Police provinciale ont remboursé 362 millions de dollars de ce total. La

Figure 2 : Dépenses de la Police provinciale, 2011-2012 (en millions de dollars)

Source des données : Comptes publics



Police provinciale a également engagé 174 millions de dollars dans des projets d'immobilisations, notamment pour de nouvelles installations pour les détachements, des unités d'identification médico-légale et des quartiers généraux régionaux.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Police provinciale de l'Ontario disposait des systèmes et des procédures nécessaires pour :

- fournir des services de police provinciaux et municipaux rentables, se conformant aux principales exigences de la *Loi sur les services policiers* et des politiques et procédures opérationnelles de la Police provinciale, connues sous le nom d'ordres de police;
- évaluer sa capacité de réaliser son mandat et ses priorités et de produire des rapports connexes.

Avant d'entreprendre notre travail sur le terrain, nous avons établi les critères à employer pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction de la Police provinciale.

Notre vérification englobait des entrevues avec la direction de la Police provinciale, le personnel civil et les agents, des examens et des analyses des dossiers pertinents, des politiques et des procédures du Grand quartier général, de trois quartiers généraux régionaux, d'un centre de communication régional et de 10 détachements. Nous nous sommes également penchés sur les recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2005* et lors de vérifications antérieures de la Police provinciale. Comme le travail policier est exécuté essentiellement à partir des détachements dans les collectivités, nous avons mis l'accent sur les opérations régionales. Nous n'avons pas examiné les éléments tels que les dépenses en immobilisations, les bureaux d'enquête sur le crime organisé et les activités de préparation en cas d'urgence.

Nous avons interrogé des cadres supérieurs du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le personnel et les élus de neuf municipalités que la Police provinciale dessert et les représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario et de l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario. Nous avons étudié les activités policières de plusieurs autres administrations et nous avons visité la GRC et la Sûreté du Québec (corps policier provincial du Québec) afin de discuter de leurs perspectives sur l'administration des services policiers. Nous avons également retenu les services consultatifs d'un expert indépendant ayant acquis de l'expérience dans le domaine des services policiers à titre de cadre supérieur.

Avant notre dernière vérification en 2005, la Police provinciale ne faisait pas appel à l'équipe des services de vérification du Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Elle recourt maintenant régulièrement aux services des vérificateurs internes du Ministère. Nous avons étudié de récents rapports de vérification interne, qui nous ont été utiles pour la planification et la conduite de notre vérification,

tout particulièrement les examens portant sur la supervision des services policiers de première ligne, les coûts reliés aux heures supplémentaires et les accords conclus avec les municipalités pour les services de police.

Les rapports préparés par l'Unité de l'assurance de la qualité de la Police provinciale nous ont également été utiles. Cette unité inspecte et examine régulièrement les pratiques des services de police dans les détachements.

Résumé

Au cours des deux dernières décennies, les taux de criminalité au Canada ont chuté de plus de 40 %, et l'Ontario a suivi cette tendance. Par exemple, depuis notre dernière vérification de la Police provinciale en 2004-2005, les taux de criminalité enregistrés par la Police provinciale ont diminué de 10 %, et les accidents graves de la route sont également en baisse, les décès et les blessures ayant diminué de 45 % et de 32 % respectivement. Au cours des cinq dernières années, le nombre moyen d'appels de service auxquels la Police provinciale a répondu ou d'interventions à l'initiative d'un agent est demeuré relativement stable.

En revanche, les dépenses de la Police provinciale, moins les sommes recouvrées auprès des municipalités, ont augmenté de 27 % au cours de la même période. Cette hausse est attribuable en grande partie à l'embauche de nouveaux agents et à l'augmentation de la rémunération du personnel au cours des six dernières années. Cependant, nos recherches ont révélé que plusieurs autres grands corps de police au Canada ont connu des augmentations semblables de leurs dépenses, malgré la tendance à la baisse de longue date des taux de criminalité et des accidents de la route graves.

Dans le rapport de notre dernière vérification en 2005, nous avions formulé plusieurs recommandations sur des questions touchant le déploiement du personnel et le contrôle des coûts, notamment des heures supplémentaires. Nous avons néanmoins constaté que plusieurs de ces problèmes existent toujours. Voici nos principales observations à cet égard :

- Le corps de police compte 2 800 agents affectés à des tâches de première ligne dans les détachements, mais il utilise un modèle informatique datant des années 80 pour calculer les déploiements pour seulement 1 250 environ de ces agents (45 %), et seulement pour les détachements qui desservent des municipalités en vertu de contrats. Ce modèle n'a pas été utilisé depuis plus de 10 ans pour évaluer le déploiement des quelque 1 550 autres agents des détachements qui fournissent d'autres services de première ligne, comme les patrouilles des routes provinciales, ou des services de base aux municipalités qui n'ont pas de contrats. Par conséquent, les charges de travail des agents varient considérablement selon l'endroit où ils sont affectés. Nous avons constaté que les agents de certains détachements traitent en moyenne de 54 % à 137 % plus d'appels que les agents d'autres détachements.
- En 2005, la Police provinciale nous a informés qu'elle collaborait avec la GRC à la création d'un nouveau modèle informatique pour le déploiement des agents. La Police provinciale prétend utiliser ce nouveau modèle depuis, ce qui n'est pas le cas. En mars 2012, le modèle existant de la Police provinciale a calculé qu'elle avait besoin de 500 agents de première ligne additionnels, soit 18 % de plus, alors que le nouveau modèle calculait qu'elle avait besoin de 50 agents de moins. Nous avons également constaté que la Police provinciale appliquait incorrectement les exigences relatives à la dotation en personnel pour assurer la sécurité des agents dans le modèle existant. Lorsque l'erreur a été corrigée, le modèle a calculé qu'elle n'avait besoin que de 156 agents de plus. Par ailleurs, la Police provinciale n'analyse pas la disponibilité des agents pour répondre immédiatement aux

appels ni le temps qu'il faut aux agents pour répondre aux appels. Il s'agit de deux facteurs importants pour déterminer la manière dont les agents seront déployés dans les détachements de la province.

- Le corps policier n'a pas non plus de modèle ou de méthode pour assurer que les autres employés des détachements (44 % des effectifs), comprenant 1 600 agents n'exécutant pas des tâches de première ligne et 640 employés civils, sont déployés de manière efficace et efficiente.
- Depuis notre dernière vérification, aucune amélioration ne semble avoir été apportée aux pratiques relatives aux horaires de quart pour correspondre à la demande d'agents, tout particulièrement pendant les périodes de pointe. La direction de la Police provinciale exerce peu de contrôle sur les horaires de quart dans les détachements, et pratiquement tous les agents choisissent l'horaire de quart de 12 heures. En raison des arrangements actuels des quarts de travail, les effectifs sont trop nombreux pendant les heures creuses du matin par rapport aux périodes occupées de l'après-midi. De même, on évalué à environ 20 % le surnombre des effectifs en service le dimanche. Selon nos estimations, en améliorant les horaires de quarts de travail, la Police provinciale pourrait épargner des millions de dollars par année ou, à tout le moins, faire en sorte que les agents soient davantage disponibles pour répondre aux appels de service.
- La Police provinciale pourrait affecter le personnel civil moins bien rémunéré aux services généraux et autres tâches non policières, afin de permettre aux agents de se consacrer aux fonctions policières et réaliser ainsi des économies. La Police provinciale était d'accord sur ce point, et elle a procédé à un examen de certains postes, ce qui lui a permis de cerner des économies potentielles de plus de 6 millions de dollars par année.
- Les agents de la Police provinciale sont parmi les policiers les mieux rémunérés au Canada. Les agents et les employés civils bénéficient d'avantages sociaux auxquels d'autres membres de l'administration publique de l'Ontario, comme les agents correctionnels, n'ont pas droit, ce qui comprend des prestations de retraite nettement supérieures. Depuis 2003, les agents de la Police provinciale reçoivent une prime annuelle de 7 500 $ qui aligne leurs salaires sur ceux d'un autre corps de police important qui avait alors négocié une prime de maintien en poste.
- Dans notre rapport de 2005, nous indiquions que la Police provinciale avait réduit ses frais d'heures supplémentaires de 10 % en 2004-2005 pour les ramener à 33 millions de dollars. Cependant, aucun autre progrès n'a été réalisé à cet égard et les frais d'heures supplémentaires ont augmenté de 60 %, à 53 millions de dollars en 2011-2012.
- Entre 2007 et 2011, les coûts globaux des services fournis par la Police provinciale ont augmenté de 29 % pour les municipalités desservies en vertu d'un contrat et de 19 % pour les municipalités n'ayant pas de contrat, ce qui correspond à trois fois le taux d'inflation annuel. Les fonctionnaires municipaux nous ont dit que le corps de police n'a offert aucune explication valable et n'a pas rendu de comptes concernant ces augmentations, qui sont attribuables à des changements dans les méthodes de facturation et de calcul des coûts de la Police provinciale, ainsi qu'à la majoration de la rémunération des agents. D'autre part, tous les fonctionnaires municipaux avec lesquels nous avons parlé étaient très satisfaits des services reçus de la Police provinciale.
- La méthode de facturation des municipalités pour les services de police était complexe et coûteuse, tant pour le corps policier que pour les municipalités. Les processus de facturation de la GRC et de la Sûreté du Québec étaient beaucoup plus simples.

- Les processus de la Police provinciale étaient insuffisants pour s'assurer que les détachements se conforment uniformément aux exigences de la *Loi sur les services policiers* et aux politiques mêmes du corps policier. Dans la plupart des huit détachements que nous avons inspectés, nous avons constaté que l'argent comptant, les armes et les drogues ayant été saisis, ainsi que les armes des agents, n'étaient pas conservés ou consignés de manière appropriée, ou étaient introuvables.
- Bien que le rapport annuel de la Police provinciale contienne des renseignements complets sur les services de police, les crimes et les accidents de la route, il ne fournit pas de renseignements sur l'efficacité même du corps de police, notamment sur les frais de fonctionnement par personne et les délais d'intervention.

Constatations détaillées de la vérification

NIVEAUX DE FINANCEMENT DES SERVICES DE POLICE

Au cours des deux dernières décennies, les taux de criminalité ont été en baisse constante au Canada. Au total, les infractions criminelles ont diminué de plus de 40 %. Depuis notre dernière vérification en 2005, le nombre d'infractions a diminué d'environ 20 % en Ontario. Le nombre et la gravité des crimes signalés à la police sont également en baisse au Canada et en Ontario. Selon l'indice de gravité de la criminalité au Canada de Statistique Canada, qui assure le suivi des changements de la gravité relative des crimes signalés à la police d'une année à l'autre, la gravité de la criminalité est en baisse chaque année depuis 1991; en 2011, elle était de 6 % inférieure à l'année précédente et de 26 % inférieure à 2001. À l'échelle du Canada, les taux de criminalité et la gravité des crimes violents ont chuté de 4 % en 2011 par rapport à l'année précédente, et il s'agissait de la cinquième année consécutive pour laquelle une baisse de la gravité des crimes violents était enregistrée. En Ontario, l'indice de gravité des crimes violents a chuté de 5 % de 2010 à 2011, et l'indice total de gravité de la criminalité a baissé de 6 %.

Par ailleurs, les décès et les blessures causés par des accidents de la route ont diminué de 45 % et de 32 % respectivement depuis 2005.

Les « appels de service » constituent une mesure commune de la charge de travail des détachements. Plus de la moitié des appels de service auxquels la police répond sont reliés à des infractions au *Code criminel* ou à des incidents de la route et ils émanent du grand public ou des agents eux-mêmes. Un appel du public – un appel émanant d'un citoyen – peut signaler un cas de voie de fait ou la disparition d'une personne. Un appel à l'initiative d'un agent est habituellement lancé pendant qu'il patrouille. Il peut, par exemple, appréhender une personne qui conduit avec des facultés affaiblies. Cependant, les arrêts de routine de véhicules pour des infractions au *Code de la route*, comme les excès de vitesse, ne sont pas comptabilisés au titre des appels à l'initiative d'un agent.

Au cours des cinq dernières années, le nombre moyen d'appels de service reçus par la Police provinciale a été relativement stable, soit environ 716 000 par année, environ 463 000 étant à l'initiative d'un agent et 253 000 émanant d'un citoyen.

Au total, les dépenses de la Police provinciale ont augmenté de 34 % depuis notre vérification de 2005 (27 % après recouvrement des montants des municipalités), tandis que le nombre d'appels de service est demeuré le même. Un financement additionnel a été nécessaire principalement pour couvrir les coûts associés à l'augmentation du nombre d'agents et de la rémunération du personnel. En revanche, au cours des six années précédant notre vérification de 2005, les dépenses totales de la Police provinciale avaient augmenté de 37 %, alors que le nombre total d'appels de service avait progressé de 31 %.

Selon les données de Statistique Canada, la hausse globale des dépenses de la Police provinciale

au cours des dernières années correspond à l'augmentation des dépenses enregistrée par tous les corps de police au Canada. Le nombre d'agents de la Police provinciale a augmenté de près de 13 % entre 2004 et 2011, ce qui est comparable à l'augmentation nationale de 14 % pour la même période. Le coût par habitant des services de police municipaux et provinciaux au Canada en 2008 (la dernière année pour laquelle l'information a été colligée) était de 268 $, une hausse par rapport à 205 $ en 2003. C'est en Ontario que ce coût était le plus élevé (294 $, une hausse par rapport à 225 $ en 2003). Depuis 2005, la Police provinciale a augmenté son effectif d'environ 700 agents; 350 de ceux-ci ont été embauchés pour combler de nouveaux besoins de services de police aux municipalités dont les coûts ont été recouvrés. L'ajout des 350 agents a été approuvé en grande partie en 2008, lorsque la province a octroyé un financement pour 200 postes additionnels aux fins de la sécurité routière et des unités d'enquêtes. Le gouvernement fédéral a également accordé un financement temporaire pour 125 agents jusqu'au 31 mars 2013. Par ailleurs, 500 employés civils de plus ont été embauchés, ce qui correspond à une hausse de 28 % depuis 2005.

En résumé, les dépenses de la Police provinciale ont clairement augmenté plus rapidement que l'inflation, et ce même si les taux de criminalité et d'accidents de la route graves sont en baisse depuis longtemps. Nous reconnaissons toutefois que d'autres importants corps de police du Canada ont également enregistré des augmentations de leurs dépenses à des pourcentages semblables. Et, bien que le nombre d'infractions criminelles signalées par la Police provinciale entre 2005 et 2011 ait diminué de 10 %, le taux d'affaires classées (lorsque des accusations sont portées ou que l'affaire est classée sans accusation) s'est amélioré de 19 %. Ce taux d'affaires classées soutient la comparaison avec d'autres corps de police du Canada et de l'Ontario.

Nous ne connaissons pas d'études ou d'évaluations indépendantes qui analysent la tendance à long terme du financement de la Police provinciale et des augmentations du personnel dans le contexte d'une demande de services de police stable ou à la baisse. Cependant, nous comprenons que la Police provinciale a été enjointe de réduire ses dépenses en 2012 pour contribuer à la réduction du déficit budgétaire de la province.

RECOMMANDATION 1

Afin de soutenir les décisions futures en matière de financement de la Police provinciale de l'Ontario, compte tenu de la tendance à la baisse de longue date des taux de criminalité et de la diminution des accidents de la route graves en Ontario et au Canada, la Police provinciale, de concert avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, doit évaluer formellement la corrélation qui existe entre son financement et ses niveaux de dotation en personnel et la demande réelle de services de police, en tenant compte de facteurs, tels que les appels de service, les décès et blessures causés par des accidents de la route, le nombre d'infractions signalées, les taux d'affaires criminelles classées et les niveaux de gravité des crimes.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

À l'instar du vérificateur général, nous croyons qu'il est important d'évaluer formellement la corrélation qui existe entre, d'une part, notre financement et nos niveaux de dotation en personnel et, d'autre part, la demande réelle de services de police. Le taux de criminalité ne constitue pas toujours un baromètre exact du besoin en ressources policières étant donné que le travail proactif et l'instauration de programmes de prévention entraînent souvent une réduction de la criminalité. Par ailleurs, les tendances peuvent changer rapidement. À la fin septembre 2012, le nombre de décès sur les routes patrouillées par la Police provinciale était de 215, comparativement à 201 à la même période l'année dernière.

La Police provinciale procède à une mise à niveau de son modèle de déploiement servant à évaluer les besoins en matière de dotation en personnel pour les services de première ligne. Le modèle tient compte des appels de service pour la plupart des infractions criminelles et les collisions routières, ainsi que d'autres paramètres utilisés pour déterminer les niveaux de dotation en personnel pour les services policiers de première ligne.

À titre de service policier de la province, la Police provinciale fournit également un large éventail de services n'apparaissant pas dans le modèle de déploiement. Par exemple, le niveau de dotation en personnel devant être affecté sur les routes provinciales ne peut pas être établi en tenant compte uniquement du nombre de collisions. Il faut également tenir compte de facteurs, tels que les kilomètres de routes, le débit routier et les normes de patrouille. Différents facteurs ont également une incidence sur les enquêtes concernant des crimes majeurs et les activités du crime organisé. On peut penser à la complexité croissante des crimes, aux techniques d'enquête sophistiquées et chronophages et aux exigences reliées aux tribunaux et à la jurisprudence. De plus, l'aide aux services de police municipaux est prévue à l'article 9 de la *Loi sur les services policiers*. Le niveau de dotation en personnel pour le soutien opérationnel et les différents services spécialisés (comme les interventions tactiques et d'urgence, la gestion des cas majeurs et la recherche et le sauvetage) est relié à la nécessité d'avoir des ressources disponibles dans la province en cas d'incidents importants — il ne peut pas être déterminé uniquement en fonction du nombre d'incidents survenus.

La Police provinciale poursuivra son examen des activités en vue de réaliser des gains d'efficience et analysera les données et les renseignements pour déterminer s'il est possible de faire des économies ou si le financement peut être réaffecté entre les programmes. Dans le cadre de son comité consultatif sur l'avenir de la police (Future of Policing Advisory Committee) et d'autres partenariats, la Police provinciale examinera les statistiques pour s'assurer que les facteurs influant sur les taux de criminalité et autres tendances sont bien compris et que les décisions sont fondées sur des renseignements probants.

GESTION DES COÛTS

Niveaux de dotation en personnel des détachements

Environ 4 500 des 6 300 agents de la Police provinciale et 640 de ses 2 300 employés civils travaillent dans ses 78 détachements au sein des collectivités. Le reste de son personnel travaille principalement dans les quartiers généraux régionaux de la Police provinciale, les centres de communication et au Grand quartier général d'Orillia. Les détachements peuvent avoir jusqu'à trois responsabilités policières distinctes : les services aux municipalités ayant conclu des contrats avec la Police provinciale, les services de base aux municipalités n'ayant pas conclu de contrats et la patrouille des routes et autoroutes provinciales.

Comme nous l'avons mentionné lors de la vérification de 2005, la Police provinciale ne s'est toujours pas dotée d'une méthode uniforme pour le déploiement des agents dans les détachements. Son modèle informatique, appelé modèle de déploiement, date des années 80 et est conçu pour calculer le nombre d'agents nécessaires pour assumer des tâches de première ligne dans les détachements. Le modèle de déploiement tient compte des six grands paramètres suivants :

- caractéristiques du secteur du détachement;
- nombre et type d'appels de service émanant de citoyens;
- pourcentage de temps qu'un agent est disponible pour répondre à un appel de service;
- normes de patrouille;

- heures totales pendant lesquelles des agents sont disponibles pour fournir des services policiers de première ligne;
- niveaux minimums de dotation en personnel pour assurer la sécurité des agents.

Bien que la Police provinciale utilise le modèle de déploiement pour calculer le nombre d'agents de première ligne qui sont nécessaires dans les détachements desservant des municipalités ayant des contrats (actuellement environ 1 250 agents), le modèle n'a pas été utilisé depuis plus de dix ans pour évaluer le nombre d'agents de première ligne affectés à d'autres fonctions provinciales ou à des municipalités n'ayant pas de contrats (actuellement environ 1 550 agents). Cette absence de méthode uniforme pour déployer les agents dans les détachements a engendré des écarts importants entre les charges de travail des agents selon leur détachement. Dans certains détachements, les agents de première ligne traitent en moyenne plus de deux fois plus d'appels de service par année que les agents d'autres détachements de la même région (voir la Figure 3).

Nous avons examiné les renseignements qu'utilise la Police provinciale à titre de paramètres du modèle de déploiement et nous avons relevé ce qui suit en ce qui concerne leur exactitude :

- Au début de 2012, la Police provinciale a modifié le modèle afin d'utiliser des renseignements plus récents sur la charge de travail réelle pour assurer la disponibilité d'agents et le respect des normes de patrouille. Par exemple, les renseignements pour les heures totales pendant lesquelles les agents sont disponibles pour fournir des services policiers de première ligne n'avaient pas été mis à jour depuis 1998. La moyenne annuelle des heures de disponibilité par agent a diminué de 120 heures au cours des dernières années (de 1 467 à 1 347), ce qui est attribuable en grande partie à l'augmentation des congés de maladie (22 heures de plus), aux exigences administratives (53 heures de plus) et à la formation (34 heures de plus). Par conséquent, le modèle calculera dans le futur qu'un nombre additionnel d'agents de première ligne est nécessaire dans les détachements. De même, compte tenu de l'augmentation du débit routier, qui a été mis à jour pour la dernière fois dans les années 90, il faudra plus d'agents pour satisfaire aux normes de patrouille.
- Nous avons également déterminé que le paramètre visant à assurer la sécurité des agents était appliqué incorrectement. La politique de la Police provinciale prévoit que les agents doivent travailler par deux pendant la période de huit heures entre 22 h et 6 h, dans la mesure du possible. Cependant, le modèle utilisait une période de jumelage de 12 heures. Nous avons demandé à la Police provinciale de relancer le modèle en se basant sur cette exigence. Selon le nouveau calcul, seulement 156 agents de plus étaient nécessaires dans l'ensemble de la province, soit 344 de moins que les 500 agents du calcul initial mentionné précédemment. Cependant, nos entrevues ont indiqué que, dans la pratique, beaucoup moins d'agents dans les détachements travaillent réellement par deux, comme le prévoit la politique. Par conséquent, depuis longtemps, le modèle calcule un nombre d'agents supérieur à ce qui est réellement nécessaire pour desservir les municipalités ayant des contrats.
- Le modèle suppose qu'un agent est disponible pour répondre immédiatement à un appel

Figure 3 : Écart des moyennes annuelles d'appels de service par agent dans les régions (par détachement) en 2011

Source des données : Police provinciale de l'Ontario

	Nbre moyen d'appels/agent		
Région	Plus faible	Plus élevé	Écart (%)
Centre	225	348	54
Est	182	335	84
Nord-Est	122	282	131
Nord-Ouest	127	301	137
Ouest	195	336	72

de service d'un citoyen dans 92 % des cas. Cependant, la Police provinciale n'assure pas de suivi pour savoir si cet objectif a été atteint ou si la norme est même raisonnable et appropriée, parce qu'elle ne contrôle ni la disponibilité des agents qui répondent aux appels ni leur délai moyen d'intervention.

Lors de notre vérification de 2005, nous avions mentionné que la Police provinciale travaillait à un nouveau modèle de dotation conjoint de la Police provinciale et de la GRC pour la gestion des ressources policières (le Policing Resource Model ou PRM) pour remplacer le modèle de déploiement. Le PRM utilise des renseignements qui sont semblables mais qui sont plus détaillés que ceux utilisés par le modèle de déploiement pour déterminer le nombre d'agents qu'un détachement doit affecter aux tâches de première ligne. Lors de notre vérification de suivi en 2007, les représentants de la Police provinciale nous ont dit qu'ils avaient terminé la mise à l'essai du PRM dans six détachements et que des essais étaient prévus dans 25 autres détachements à l'automne 2007. La Police provinciale nous a affirmé que, si les essais étaient concluants, le PRM serait mis en œuvre à l'échelle de la province.

Or, nous avons constaté lors de la présente vérification que la Police provinciale n'utilise pas le PRM pour déterminer le nombre d'agents de première ligne requis, mais qu'elle continue d'utiliser l'ancien modèle de déploiement. Malgré cela, la Police provinciale a déclaré, dans le plan d'activités qu'elle a présenté au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) en 2008, qu'elle utilisait le PRM et, en 2012, le Ministère a informé le Conseil du Trésor que, selon le PRM, la Police provinciale n'avait pas suffisamment d'agents pour assurer les services de première ligne. La Police provinciale a même reçu un prix international en 2009 pour sa mise en œuvre du PRM. Nous avons constaté que la GRC utilise le PRM depuis plus de cinq ans.

En mars 2012, la Police provinciale a analysé ses besoins d'agents de première ligne pour l'ensemble des détachements au moyen des deux modèles. Le modèle de déploiement a calculé que la Police provinciale avait besoin de 500 agents de plus, et le PRM a calculé qu'elle avait besoin de 50 agents de moins. De plus, les deux modèles ont calculé que les besoins des détachements se situaient entre 30 % de moins et 100 % de plus d'agents, mais les résultats des deux modèles variaient considérablement. Par exemple, pour un détachement comptant 59 agents, le PRM a calculé que le détachement avait besoin de 28 % d'agents de moins, tandis que le modèle de déploiement a calculé qu'il en avait besoin de 105 % de plus. Nous avons parlé à plusieurs hauts cadres régionaux et de détachements, notamment à ceux du détachement comptant 59 agents. Ils nous ont affirmé que, d'un point de vue opérationnel, les niveaux de dotation en personnel actuels ne les préoccupaient pas sérieusement.

Les deux modèles calculent le nombre d'agents de première ligne qui sont nécessaires dans les détachements, mais la Police provinciale n'a pas établi un modèle de dotation pour ses autres employés (44 %) qui travaillent également dans les détachements, ce qui comprend 1 600 agents qui n'exécutent pas des tâches de première ligne et 640 employés civils. Ces autres agents sont affectés à des tâches administratives et aux tâches policières ayant trait notamment aux tribunaux, aux relations avec la communauté et aux enquêtes sur les crimes. Nous n'avons pas trouvé d'éléments permettant de déterminer le nombre de ces agents – par exemple, aucun indicateur de la charge de travail des détachements n'était utilisé. De plus, nous avons été informés que le nombre d'agents et d'employés civils travaillant dans les détachements était généralement basé sur les niveaux par le passé, et que ce nombre a été relativement stable au cours des cinq dernières années.

Au moment de notre vérification, la Police provinciale avait lancé un projet visant à élaborer des modèles pour la dotation dans les détachements et à cerner les incohérences et les iniquités des niveaux actuels de dotation en personnel.

RECOMMANDATION 2

Afin d'assurer que le nombre d'agents de première ligne est fondé principalement sur les besoins de chaque détachement et que les agents sont déployés selon un bon rapport coût-efficacité, la Police provinciale de l'Ontario doit réévaluer ses deux modèles informatiques pour déterminer lequel fournit la meilleure estimation des besoins fondée sur des normes opérationnelles et relatives à la charge de travail qui sont à jour et exactes, et, suite à cette validation, utiliser ses modèles de dotation pour déployer et réaffecter les agents. La Police provinciale doit également établir des méthodes de dotation officielles pour les autres employés des détachements (44 % des effectifs) non visés par son modèle de déploiement.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale a effectué des analyses poussées de comparaison entre le PRM et le modèle de déploiement. Ces analyses ont établi que le modèle de déploiement convenait le mieux pour déterminer les besoins en matière de dotation des détachements. La Police provinciale travaille à la mise à niveau des paramètres du modèle de déploiement et prévoit que ce projet sera terminé à la fin de 2013. Il sera alors possible de comparer les résultats du modèle aux niveaux de dotation en personnel réels de chacun des détachements. Comme les détachements assument des tâches variées, il faudra obtenir des observations et des analyses des activités à l'échelon local et tenir compte de celles-ci pour déterminer les besoins.

À l'instar du vérificateur général, la Police provinciale estime que des méthodes de dotation formelles sont nécessaires pour le personnel des détachements non visés par le modèle de déploiement, comme les postes de spécialistes, d'administration et de supervision. La Police provinciale a travaillé à un ensemble de méthodes cohérentes pour la dotation de différents types d'employés n'exécutant pas des tâches de première ligne dans les détachements. Un examen de la structure des détachements a mené à la création d'un modèle pour une dotation idéale en personnel n'exécutant pas des tâches de première ligne, que la Police provinciale appliquera dans le cadre de son examen actuel des niveaux de dotation en personnel dans les détachements.

Horaire de quart des agents

Comme c'est le cas pour le déploiement du personnel, il est essentiel d'avoir le bon nombre d'agents qui travaillent aux bons moments pour assurer la rentabilité des activités. En 1998 et en 2005, nous avions signalé le fait que les horaires des agents ne correspondaient pas aux heures de pointe, et la question n'est toujours pas réglée. Nous avons constaté qu'aucun changement n'a été apporté pour utiliser plus efficacement le temps du personnel et réduire ainsi les coûts relatifs au personnel ou pour améliorer la disponibilité des agents pendant les heures de pointe.

Nous avons appris lors des entrevues que la direction de la Police provinciale exerçait peu de contrôle sur les horaires de quart dans les détachements et que les agents locaux décident généralement de leurs propres horaires. La plupart optent pour un horaire de quart de 12 heures, ce qui leur procure plus de journées de congé. Les dirigeants des détachements à qui nous avons parlé ne croyaient pas être habilités à changer les horaires de quart de 12 heures, et leurs interprétations et niveaux de connaissance des politiques relatives aux horaires de quart de la Police provinciale et de la convention collective variaient.

De manière générale, les horaires de quart de travail de 12 heures ne prévoient pas de chevauchement, de sorte que le nombre d'agents demeure le même en tout temps pendant la journée et la semaine. Par contre, le chevauchement des quarts

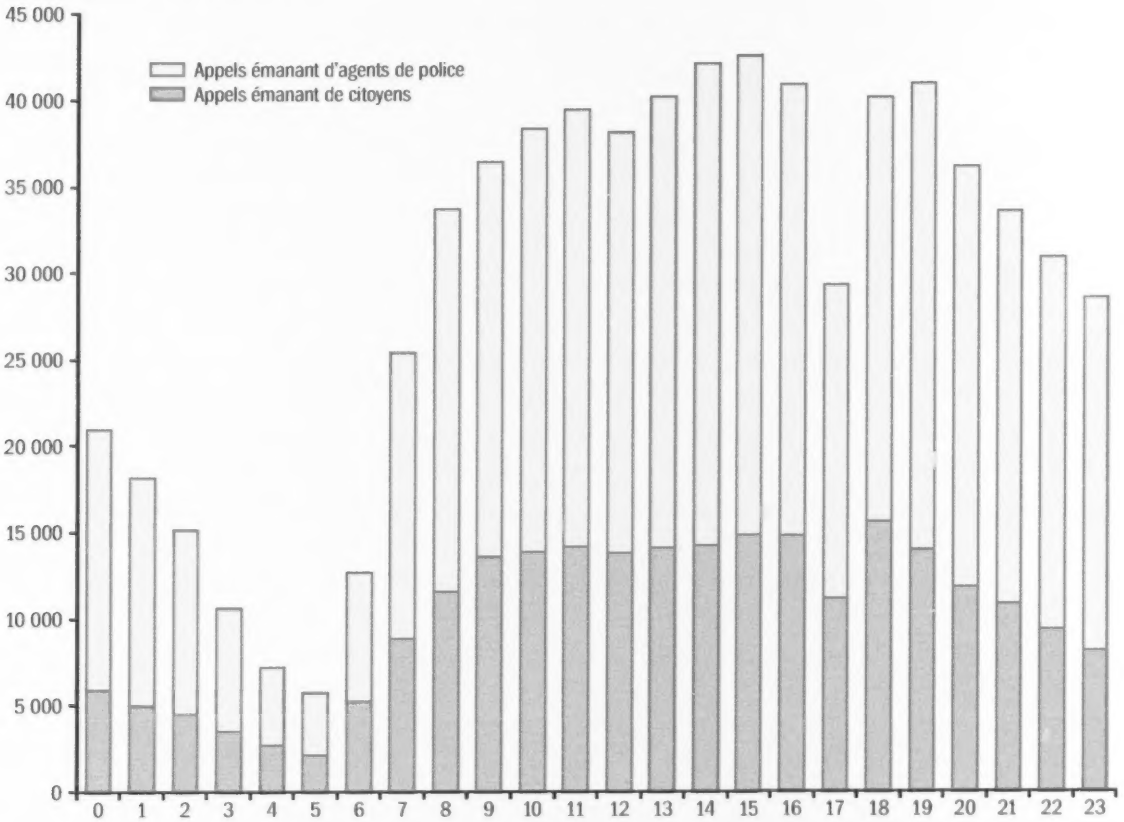
de travail peut offrir l'avantage d'avoir un plus grand nombre d'agents qui travaillent pendant les périodes les plus occupées de la semaine et de la journée. Le chevauchement des quarts de travail peut causer un problème si, par exemple, le nombre de véhicules de patrouille disponibles est insuffisant, mais la question n'a pas été étudiée officiellement pour déterminer si cette option pourrait être mise en pratique.

Le nombre total d'appels de service et d'appels émanant de citoyens reçus par les détachements entre 3 h et 7 h équivaut à peu près au tiers du nombre d'appels reçus entre 15 h et 19 h, qui est la période la plus occupée (voir la Figure 4). Comme les horaires de quart ne sont pas établis en fonction de la charge de travail, les effectifs des détachements sont trop nombreux pendant les heures creuses du matin par rapport aux périodes occupées de l'après-midi. Les agents de première ligne nous ont dit qu'après 3 h, ils se consacraient en grande partie à la rédaction des rapports et des dossiers d'audience et autres tâches administratives pour se rattraper. Cependant, nous avons également constaté que la Police provinciale a déjà réduit le fardeau relié à la rédaction de rapports dans plusieurs détachements en affectant davantage d'employés civils à ces tâches.

La haute direction de la Police provinciale a reconnu qu'il serait possible d'économiser de l'argent et d'améliorer la productivité des détachements en délaissant les quarts de 12 heures pour des quarts de durées variées, en recourant à des agents à temps partiel qui s'ajouteraient aux agents réguliers et en augmentant les chevauchements de quarts pendant les heures de pointe. Cependant, la direction a également expliqué que la convention

Figure 4 : Nombre total d'appels de service par heure au cours d'une journée en 2011

Source des données : Police provinciale de l'Ontario



collective en vigueur pourrait ne pas offrir la marge de manœuvre nécessaire pour faire ces changements. Nous croyons qu'en modifiant l'horaire fixe de 24 heures divisé en quarts de travail égaux de 12 heures par une combinaison de quarts et en réduisant le nombre d'agents de 3 h à 7 h, il serait possible de réaliser des économies de l'ordre de 5 à 10 millions de dollars par année ou d'améliorer le service au public et la sécurité des agents en assurant une meilleure concordance entre les niveaux de personnel et la charge de travail.

Par ailleurs, en 2011, 77 des 78 détachements fonctionnaient 24 heures sur 24. Or, en 2008, seulement 68 détachements fournissaient des services de police 24 heures sur 24; les dix autres étaient ouverts 20 heures par jour et les agents effectuaient des quarts de 10 heures. Bien que le nombre d'appels de service soit essentiellement le même qu'en 2008, la presque totalité des détachements de la Police provinciale fonctionnent maintenant 24 heures sur 24, et la plupart des agents effectuent des quarts de 12 heures. Par exemple, le nombre moyen d'appels de service émanant de citoyens a été de 1 237 par année au cours des cinq dernières années pour le seul détachement ouvert 20 heures par jour. Pourtant, nous avons constaté que huit détachements qui étaient ouverts 24 heures sur 24 ont reçu soit le même nombre d'appels émanant de citoyens, soit un nombre nettement inférieur. En 2012, la Police provinciale a modifié l'horaire d'un détachement pour qu'il soit ouvert seulement 20 heures par jour.

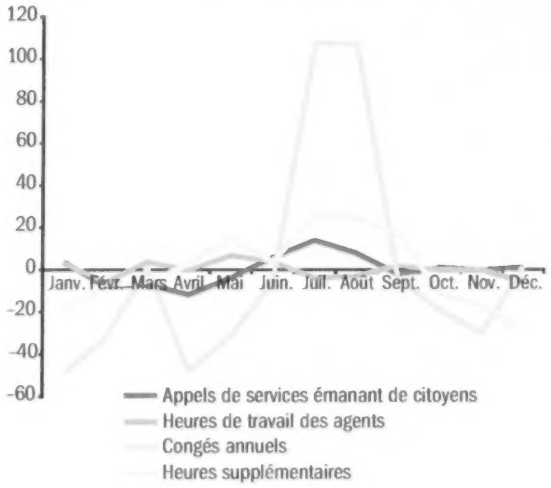
La même question se pose en ce qui concerne les horaires de quart de la semaine par rapport à la fin de semaine. Les horaires sont établis de manière à prévoir un même nombre d'agents pour chaque jour de la semaine. Nous calculons que, selon le nombre moyen d'appels de service émanant de citoyens, il y a un surnombre de 20 % des agents en service le dimanche. En répartissant le nombre d'agents pendant la semaine en fonction de la demande de service, la Police provinciale pourrait réduire ses coûts de quelques millions de dollars ou utiliser plus efficacement ces agents.

L'horaire de quart pose également un problème important pendant les mois estivaux, lorsque la demande de service augmente dans plusieurs régions de l'Ontario en raison de l'afflux de touristes et de propriétaires de chalets. Comme le montre la Figure 5, le nombre d'appels de citoyens reçus en juillet et août 2011 était de 11 % plus élevé que la moyenne sur 12 mois. La Figure 5 montre également que les agents prennent beaucoup plus de congés annuels pendant ces mois que tout autre mois de l'année. Le nombre total d'heures effectuées par les agents pendant les mois de juillet et août était inférieur à la plupart des autres mois au cours desquels un moins grand nombre d'appels de service avaient été reçus. Par exemple, bien que 8 % plus d'heures de travail aient été effectuées en mars qu'en juillet, 23 % plus d'appels de service émanant de citoyens ont été reçus en juillet. De plus, nous avons évalué que la Police provinciale paie 2 millions de dollars en heures supplémentaires pour couvrir les vacances d'été des agents.

Nous avions soulevé les mêmes préoccupations dans nos rapports de 1990 et de 1998. En 1990, les agents de première ligne prenaient 40 % des congés annuels prévus par leur convention collective pendant les mois d'été, et en 2011, ce chiffre était

Figure 5 : Fluctuations des pourcentages mensuels par rapport à quatre variables en 2011

Source des données : Police provinciale de l'Ontario



d'environ 35 %. Certains corps policiers ont des horaires de travail différents l'été et l'hiver pour s'assurer d'avoir suffisamment de personnel pendant l'été, mais la Police provinciale n'a toujours pas instauré cette pratique. Une politique de la Police provinciale prévoit que la direction de détachement doit s'assurer, au moment d'approuver les congés annuels, de maintenir un nombre minimal d'agents pendant la période estivale. Or, nous avons constaté que, malgré l'existence de cette politique, les appels de service anticipés n'étaient pas tenus en compte de manière formelle. De plus, compte tenu de l'augmentation de la population dans plusieurs secteurs desservis par la Police provinciale et du nombre d'appels de service reçus pendant l'été, il faudrait prévoir une plus grande disponibilité de personnel au lieu de maintenir des niveaux minimaux de dotation en personnel dans les détachements.

En 2000, en réponse à nos recommandations de 1998, la Police provinciale a produit un guide sur les horaires de quart. Cependant, en 2008, seulement quelques commandants de détachement avaient utilisé le guide pour modifier les horaires. En 2009, la Police provinciale a publié une nouvelle politique exigeant que les cadres supérieurs des détachements et des régions revoient annuellement les horaires de quart. La politique prévoyait également qu'un comité devait être établi pour tenir un examen annuel des horaires de quart et soumettre un rapport à la haute direction de la Police provinciale au mois d'août de chaque année. Or, il n'y a eu aucun examen formel des pratiques relatives à l'établissement des horaires à aucun niveau et le comité n'a pas encore été convoqué.

RECOMMANDATION 3

Afin de réduire les coûts opérationnels et/ou d'utiliser de manière optimale le temps des agents disponibles de manière à répondre efficacement aux appels de service, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- mettre en oeuvre des mesures pour permettre à la direction de contrôler davantage les horaires de quart et les congés annuels des agents de sorte à mieux coordonner les niveaux de dotation en fonction de la demande horaire, quotidienne et mensuelle de services de police;
- fournir régulièrement à la direction des détachements des éléments d'information pour la comparaison entre la charge de travail et les niveaux de dotation en personnel à tout moment de l'année;
- réévaluer sa pratique actuelle de fournir des services 24 heures sur 24 dans pratiquement tous les détachements, afin de déterminer les économies pouvant être réalisées en réduisant les heures de service dans certains détachements;
- surveiller la conformité à l'exigence de la politique concernant l'examen annuel des pratiques relatives aux horaires de quart dans les détachements, afin d'évaluer leur efficience et leur rentabilité.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale reconnaît que l'horaire de quart est un enjeu opérationnel important dont le protocole officiel est établi dans la convention collective. Au cours de la dernière année, la Police provinciale a mené des recherches exhaustives sur cette question. Elle s'est penchée sur des questions opérationnelles telles que les besoins relatifs aux véhicules, la supervision, la santé et le moral des agents, la formation, les comparutions en cour, le travail administratif et la rédaction de rapports. Compte tenu de considérations opérationnelles et du contexte rural dans lequel évoluent les détachements, d'autres évaluations des horaires de quart propres à chaque détachement pourraient donner lieu à des économies qui sont inférieures aux estimations du Bureau du vérificateur général et à celles s'appliquant à un service de police dans un milieu urbain. De plus, la Police provinciale revoit ses politiques concernant le service 24 heures sur 24 dans les détachements pour

déterminer la viabilité de ce type de service dans certains emplacements.

La Police provinciale continuera de chercher et de mettre en oeuvre des mesures visant à assurer une meilleure coordination du personnel en fonction de la demande de services de police. Plusieurs outils et types de formation ont été mis au point et sont à la disposition des commandants de détachement sur l'intranet de la Police provinciale. La Police provinciale a l'intention de mettre au point d'autres outils, notamment un logiciel en 2013, pour permettre aux commandants de détachement de mieux analyser les répercussions des horaires existants et proposés, par rapport aux critères devant être pris en compte dans le cadre du processus. Lorsque les outils permettant une analyse complète seront au point, la direction et le personnel des détachements collaboreront à l'élaboration de leurs propres horaires de travail améliorés. Chaque région procédera à des examens annuels en vue d'optimiser les horaires de quart.

La Police provinciale a déployé des efforts pour inclure les horaires de quart dans les négociations collectives. Ces efforts ont échoué lors de la dernière ronde de négociations, mais la Police provinciale continue d'insister à cet égard. Il faudra beaucoup de temps et un examen et un processus d'approbation détachement par détachement pour apporter des changements aux horaires de quart au moyen du guide actuel. Les plans de transformation que nous proposons visent à régler la question des horaires de quart, et des économies devraient être réalisées d'ici 2014-2015.

Utilisation des employés civils

Les civils constituent déjà 27 % de l'effectif de la Police provinciale. Celle-ci pourrait en utiliser un plus grand nombre afin de libérer les agents pour effectuer des tâches policières et de réduire ainsi les coûts opérationnels. Nous avons soulevé cette question dès 1990.

Au début de 2012, la Police provinciale a déclaré qu'elle était déterminée à affecter davantage les employés civils aux tâches relatives aux tribunaux et aux services communautaires relevant actuellement des agents, afin de réduire ses coûts en personnel. En 2012, 103 agents étaient affectés à des tâches relatives aux services communautaires, comme les programmes de lutte contre la criminalité dans les écoles et les points de presse. Un agent de première classe touche un salaire de 83 500 $ par année, alors qu'un agent communautaire civil gagne 57 250 $. Si ces tâches étaient transférées aux employés civils, des économies globales de l'ordre de 2,6 millions de dollars par année pourraient être réalisées. De même, environ 110 agents et 23 civils exécutent des tâches relatives aux tribunaux. Le transfert de ces tâches à des civils représenterait des économies annuelles de 2,8 millions de dollars.

Dans une étude récente sur la gestion de ses coûts, la Police provinciale a désigné certains postes des services internes maintenant occupés par des agents – dans les secteurs des opérations, des finances, des ressources humaines, de la formation, de la gestion des dossiers, de l'élaboration des politiques et de la gestion du matériel et du parc automobile – qui pourraient être comblés par des civils. Selon l'étude, des économies de 760 000 $ pourraient être réalisées en transférant certains de ces emplois à des civils.

Nous avons constaté que la Police provinciale n'a pas procédé à un examen complet pour déterminer les emplois pour lesquels les agents pourraient être remplacés par des employés civils compétents, en plus des postes déjà mentionnés. Dans plusieurs cas, les agents sont affectés à des postes administratifs tout en conservant leur titre d'agent et les salaires et avantages sociaux connexes, et ils continuent de recevoir la même formation policière que les agents de première ligne. La GRC nous a expliqué qu'elle avait lancé en 2012 une initiative d'économie des coûts visant à assurer de manière plus rigoureuse que les agents sont utilisés uniquement pour des activités policières et que les civils exécutent pratiquement toutes les autres tâches non policières et administratives.

RECOMMANDATION 4

Afin d'assurer que les fonctions et responsabilités autres que policières sont assumées selon le meilleur rapport coût-efficacité possible, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- examiner l'ensemble des postes et responsabilités du personnel de ses détachements, ainsi que de ses quartiers généraux régionaux et de son Grand quartier général, afin de déterminer quels postes actuellement occupés par des agents pourraient être pourvus par des civils à des coûts moindres;
- établir des objectifs de réduction des coûts et un échéancier connexe pour désigner les postes devant être occupés par des civils ou des agents, selon les fonctions du poste;
- réaffecter les agents qui occupent actuellement des postes civils vers des tâches policières de première ligne, dans la mesure du possible.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale participe à l'examen du Future of Policing Advisory Committee (FPAC) créé par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et regroupant des intervenants municipaux et policiers afin de redéfinir les tâches fondamentales. Cet examen exhaustif définira des options de service sur lesquelles les services de police de l'Ontario devront se pencher. La Police provinciale a procédé à une analyse préliminaire des économies potentielles découlant d'une civilarisation et complètera l'analyse par un examen plus complet des économies de coûts et des répercussions au plan opérationnel. Compte tenu de ses responsabilités provinciales et de ses nombreux petits détachements dispersés dans la province, la Police provinciale doit s'assurer d'avoir un nombre adéquat d'agents disponibles en cas d'urgences locales et d'événements majeurs dans la province, comme les barricades érigées à Caledonia, le sommet du G8/G20 et les enquêtes majeures.

La Police provinciale reconnaît que, dans le contexte de restrictions financières de l'économie actuelle, la réduction des coûts par le biais d'une plus grande civilarisation peut constituer un élément de l'avenir des services de police. La Police provinciale s'est engagée à poursuivre son examen de la dotation en personnel et à élaborer des objectifs de réduction des coûts et un échéancier pour les changements.

La Police provinciale est limitée par les paramètres de la convention collective pour ce qui est d'établir de nouvelles descriptions de travail et classifications ou d'apporter des changements à celles-ci. Certains rôles actuellement assumés par des agents en uniforme qui pourraient éventuellement être transférés à des civils (p. ex. agents des services communautaires) ne sont pas visés de manière expresse par des descriptions parce qu'ils ne relèvent pas de postes distincts. Par ailleurs, le fait que des agents des services communautaires ou des services aux tribunaux assument ces rôles procure certains avantages car ils peuvent répondre à d'autres appels de service et faire des arrestations et ils ont généralement une plus grande influence sur les étudiants et le public.

Unité d'intervention adaptée

La Police provinciale recourt à ce qu'elle appelle une unité d'intervention adaptée (UIA) dans chacune de ses cinq régions et dans sa Division de la sécurité routière pour traiter les appels de service de faible priorité faits par téléphone. Ce programme vise à utiliser le temps des agents de première ligne de la façon la plus efficace et rentable possible. Cependant, comme nous l'avions noté lors de nos vérifications de 1998 et 2005, le programme des UIA n'est toujours pas géré et exécuté de manière uniforme.

Les UIA sont censées fonctionner comme suit : lorsque l'un des cinq centres de communication régionaux reçoit un appel de service émanant d'un citoyen, le sergent de peloton du détachement décide si un agent doit se rendre sur place ou si l'appel peut être réglé au téléphone plus tard. Si le sergent décide qu'il n'est pas nécessaire de dépêcher un agent de première ligne, l'appel est transféré à l'UIA de la région, qui traite normalement la question par téléphone. (Cependant, en vertu de la politique de la Police provinciale, si une personne ou une municipalité demande qu'un agent intervienne en personne, un agent doit être dépêché peu importe la nature de l'appel.)

En 2007, la Police provinciale s'est penchée sur les activités des UIA et a constaté que les régions n'offraient pas toutes le même service et que les unités n'étaient souvent pas supervisées de manière adéquate, ce qui nuisait à la prestation des services. La Police provinciale a constaté le même manque d'uniformité et les mêmes lacunes en 2010. Elle a déclaré qu'elle lancerait un projet visant à établir une structure normalisée pour les UIA, afin d'assurer une gestion plus cohérente et une plus grande imputabilité. Cependant, nous n'avons trouvé aucune indication du lancement d'un tel projet. La haute direction de la Police provinciale a ordonné la tenue d'un nouvel examen du programme des UIA, qui devait commencer à l'automne 2011. Nous avons été informés qu'un rapport préliminaire serait terminé en juillet 2012.

Lors de notre examen du nombre d'appels traités par les unités d'intervention adaptée en 2011, nous avons relevé d'importantes différences en ce qui concerne l'utilisation de ce programme (voir la Figure 6). Une région, par exemple, utilisait l'UIA pour traiter seulement 1 % de ses appels.

Nous estimons que, bien géré, le programme des UIA pourrait permettre à la Police provinciale de réduire ses coûts de fonctionnement et d'utiliser plus efficacement le temps des agents de première ligne. Cependant, un seul bureau régional a une UIA centralisée. Dans les autres, les détachements locaux confient les fonctions de l'UIA à des agents devant faire l'objet de mesures d'adaptation en raison d'une grossesse, d'une blessure ou d'une autre raison les empêchant d'être dépêchés pour répondre à des appels. Il serait vraisemblablement plus rentable et efficace pour une région de centraliser son UIA ou pour tous les centres de communication de partager une UIA d'envergure provinciale.

Figure 6 : Pourcentage d'appels de service émanant de citoyens traités par les unités d'intervention adaptée en 2011

Source des données : Police provinciale de l'Ontario

Région	% d'appels
Centre	10
Est	8
Nord-Est	1
Nord-Ouest	22
Ouest	6
Sécurité routière*	inconnu

* La Division de la sécurité routière gère une UIA, mais ne tient pas de statistiques sur son utilisation.

De plus, dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avions indiqué que les agents de l'UIA d'une région étaient en mesure de traiter chacun une moyenne de 950 appels de service par année, comparativement à environ 200 appels pour un agent de première ligne. Lors de la présente vérification, cette même région a déclaré que chacun de ses agents de l'UIA traitait en moyenne moins de 600 appels par année et, par conséquent, si un plus grand nombre d'appels étaient transférés à l'UIA, ils pourraient vraisemblablement être traités sans avoir une grande incidence sur les niveaux de dotation.

RECOMMANDATION 5

Afin de profiter des avantages importants au titre des coûts et des opérations que devrait procurer le programme des unités d'intervention adaptée (UIA) en libérant des agents de première ligne pour qu'ils se consacrent à des questions plus graves, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- établir un plan stratégique pour la mise en oeuvre complète de son programme des UIA à l'échelle de la province, en fixant des objectifs en matière d'économies et d'avantages mesurables ainsi que des échéances connexes;
- en raison de l'absence de succès à grande échelle du programme des UIA au cours de la dernière décennie, envisager la centralisation du programme pour améliorer les niveaux de service, accroître l'uniformité et contribuer à la réalisation d'économies d'échelle et à la réduction des coûts.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale reconnaît qu'il est possible d'améliorer le programme des unités d'intervention adaptée (UIA). Un rapport complet, confirmant les possibilités d'amélioration, a été présenté à la haute direction en septembre 2012.

Toutes les régions ont établi une UIA dans une certaine mesure, mais la mise en oeuvre à l'échelle de la province n'a pas été uniforme en ce qui a trait à l'instauration d'un mode de fonctionnement efficace, aux exigences en matière de dotation, ce qui comprend les agents faisant l'objet de mesures d'adaptation à court terme, et à la gestion et la formation. Le rapport conclut que, au-delà de la centralisation, les facteurs déterminants du succès sont des orientations claires de la part des commandants régionaux, la supervision, la reddition de comptes et des relations hiérarchiques bien définies pour les personnes affectées à la fonction d'intervention adaptée.

La Police provinciale est déterminée à poursuivre cette initiative et investira les ressources nécessaires pour apporter des améliorations, notamment en établissant des objectifs de rendement et en évaluant la réalisation de ces objectifs.

RÉMUNÉRATION DES AGENTS

Salaires et avantages sociaux

Selon une enquête trimestrielle de la GRC sur les salaires, les avantages sociaux et la pension, au 31 mars 2012, la Police provinciale occupait le troisième rang parmi les corps de police canadiens, avec un tarif horaire de 66,45 $, derrière les services de police de Toronto (70,90 $) et de Vancouver (70,52 $). Le tarif horaire de la GRC était de 65,72 $, et celui de la Sûreté du Québec de 57,84 $.

Les membres de la Police provinciale ont eu droit à des augmentations salariales annuelles de 2,9 % en moyenne de 2005 à 2010, à une augmentation salariale de 5 % en 2011 et à aucune augmentation en 2012 et 2013. Cependant, suite à une récente annonce du gouvernement provincial selon laquelle les constables de première classe de la Police provinciale toucheraient le tarif de base le plus élevé de la province, le salaire annuel d'un agent pourrait bien augmenter d'au moins 8,5 % à compter du 1er janvier 2014. De plus, les agents et les employés civils bénéficient d'avantages sociaux auxquels peu d'autres membres de l'administration publique de l'Ontario, comme les agents correctionnels, ont droit. Par exemple :

- En 2003, après que le Service de police de Toronto a commencé à verser des primes de maintien en poste à ses agents pour les encourager à demeurer en grand nombre au sein du corps policier, le gouvernement provincial a négocié une mesure incitative (Provincial Responsibility Incentive) avec le syndicat des agents – et ce, même si les départs de la Police provinciale vers d'autres emplois étaient peu nombreux – ce qui a eu pour effet d'aligner la rémunération des agents de la Police provinciale sur celle de leurs homologues de Toronto. Les agents brevetés (généralement des cadres supérieurs de la Police provinciale) qui ne sont pas membres du syndicat ont également eu droit à cette prime, qui a été créée officiellement pour indemniser les agents qui doivent être prêts à intervenir en

cas d'urgences provinciales, ainsi que pour les enquêtes de longue durée et les grands événements locaux nécessitant des ressources supplémentaires. En 2012, la prime annuelle était de 3 % du salaire après huit ans de service; de 6 % du salaire après 16 ans de service et de 9 % du salaire après 23 ans ou plus, jusqu'à concurrence de 7 500 $. Nous avons constaté qu'en 2002, avant que la prime soit versée, seulement 43 agents avaient quitté le corps policier, qui comptait alors un effectif de 5 300 agents. En 2011, seulement 25 agents sont partis.

- Les membres du personnel de la Police provinciale bénéficient de meilleures prestations de retraite et peuvent prendre leur retraite plus tôt que d'autres employés de la fonction publique de l'Ontario qui sont eux aussi membres du Régime de retraite des fonctionnaires ou d'autres régimes de pension. Cela constitue en soi une prime de maintien en poste. Par ailleurs, depuis janvier 2012, les pensions des agents sont calculées en fonction du salaire annuel moyen des 36 mois les mieux rémunérés plutôt que du salaire annuel moyen des 60 mois les mieux rémunérés comme d'autres fonctionnaires provinciaux. Pour le personnel civil de la Police provinciale, la pension est fondée sur le salaire annuel moyen des 48 mois les mieux rémunérés. L'utilisation d'un nombre inférieur de mois pour déterminer le salaire moyen se traduit par des coûts de pension plus élevés pour le gouvernement.
- Chaque année, au lieu de prendre cinq jours de congé annuel, le personnel peut décider de toucher une semaine de rémunération additionnelle. Entre 2009 et 2011, 30 % du personnel a reçu un tel paiement, représentant une somme annuelle d'environ 4 millions de dollars.
- La Police provinciale verse une allocation de 1 250 $ par année à chaque agent qui doit porter, dans le cadre de ses tâches policières, une tenue civile en plus de l'uniforme. En 2006, la Police provinciale a étendu cette allocation aux 200 agents brevetés, qui travaillent essentiellement dans des bureaux où ils doivent porter une tenue vestimentaire convenant à un milieu de travail professionnel. En 2010, l'indemnité a été élargie pour inclure les frais de nettoyage à sec. Le coût associé à l'indemnité vestimentaire des agents brevetés s'élève à 250 000 $ par année.

Heures supplémentaires

Dans notre *Rapport annuel de 2005*, nous avions indiqué que la Police provinciale avait réussi à réduire ses dépenses en heures supplémentaires de plus de 10 % pour les ramener à 33 millions de dollars en 2004-2005. Depuis, les heures supplémentaires se sont maintenues au même niveau par agent, mais les augmentations de la rémunération et le nombre accru d'agents ont donné lieu à une augmentation de 60 % des coûts des heures supplémentaires (53 millions de dollars en 2011-2012). Environ 63 % des heures supplémentaires ont été effectuées par les agents des détachements, qui ont touché chacun en moyenne 7 500 $ en paiements d'heures supplémentaires au cours de l'exercice 2011-2012. Le nombre d'heures supplémentaires a augmenté même si, au cours des cinq dernières années, la moyenne annuelle d'appels de services traités par la Police provinciale est demeurée relativement stable, le nombre d'infractions criminelles signalées par la Police provinciale a diminué et la Police provinciale a ajouté 700 agents depuis 2007.

De plus, nous avons constaté qu'en 2011, des heures supplémentaires se chiffrant à environ 7 millions de dollars ont été comptabilisées pour des tâches administratives, comme la formation, la rédaction de rapports et les réunions, ce qui semble aller à l'encontre de la politique de la Police provinciale en matière d'heures supplémentaires.

RECOMMANDATION 6

Afin d'éclairer les décisions futures concernant la rémunération des agents et en préparation à d'éventuelles négociations collectives, la Police provinciale de l'Ontario doit analyser les conditions de travail et les niveaux de rémunération de ses agents par rapport à d'autres grands corps de police du Canada et aux politiques en vigueur du gouvernement de l'Ontario en matière de rémunération.

La Police provinciale doit également surveiller plus étroitement les dépenses en heures supplémentaires, ainsi que déterminer les raisons de l'augmentation importante des coûts des heures supplémentaires dans les dernières années et remédier à la situation.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

Dans son plan de transformation de 2012, la Police provinciale s'est engagée à poursuivre son travail au sein du groupe de travail de négociation de la police en vue de cerner les possibilités de réduire les coûts de la rémunération. La Police provinciale utilise les rapports sur la rémunération globale de Statistique Canada et de la GRC pour le secteur policier et communique avec d'autres services de police au sujet de la rémunération. L'employeur (ministère des Services gouvernementaux), en consultation avec la Police provinciale, a examiné différents aspects de la rémunération de la Police provinciale et continuera de présenter ceux-ci à la table de négociation. La Police provinciale continuera d'évaluer les tendances en matière de rémunération et procédera à un examen annuel de sa rémunération par rapport à d'autres services de police et au gouvernement de l'Ontario.

La Police provinciale convient que les heures supplémentaires représentent des coûts importants à gérer. Comme l'a indiqué le vérificateur général, des efforts marqués ont permis de ramener les coûts d'heures supplémentaires à des niveaux très bas en 2004-2005. Depuis, les heures supplémentaires ont augmenté en raison d'événements majeurs, comme les manifestations des Premières nations, les enquêtes de grande envergure et le sommet du G8/G20.

Bien que les heures supplémentaires aient augmenté en termes de dollars, une partie de cette augmentation est attribuable directement aux augmentations de la rémunération et du nombre d'agents pour les nouveaux contrats avec les municipalités. Il n'est généralement pas permis de faire des heures supplémentaires pour effectuer des tâches administratives et, dans certains cas, des erreurs peuvent être faites dans le code utilisé. La Police provinciale examinera les heures supplémentaires pour des tâches administratives et veillera à les réduire, s'il y a lieu, et s'assurera que les codes utilisés correspondent aux bonnes activités. Les résultats seront surveillés et étudiés pour 2012-2013 et les exercices suivants.

Au cours des dernières années, la Police provinciale a instauré une plus grande surveillance et d'autres processus, ce qui comprend des rapports mensuels détaillés sur les heures supplémentaires, des analyses détaillées touchant les détachements et des notes de service concernant la gestion des heures supplémentaires. La gestion des heures supplémentaires s'inscrit dans les stratégies actuelles de la Police provinciale en matière de gestion des coûts, et le processus de planification axé sur les résultats, sous-tendant l'engagement de la Police provinciale à gérer les heures supplémentaires, prévoit des objectifs en matière d'économie.

SERVICES POLICIERS AUX MUNICIPALITÉS

En vertu de la *Loi sur les services policiers* (la Loi), les municipalités peuvent établir leurs propres corps policiers ou des corps policiers avec d'autres municipalités, ou ils peuvent acquérir les services

de police d'autres municipalités ou de la Police provinciale aux termes d'un contrat de cinq ans renouvelable avec le Ministère. La Police provinciale est tenue de fournir les services de base qu'elle estime nécessaires aux municipalités n'ayant pas de contrats, et celles-ci remboursent les coûts de ces services à la Police provinciale. Les municipalités ayant conclu des contrats avec la Police provinciale exercent un plus grand contrôle en ce qui a trait à la reddition de comptes et au niveau de service qu'elles obtiennent de la Police provinciale, ainsi qu'à l'établissement des priorités communautaires de leurs propres services de police.

Au cours de l'exercice 2011-2012, la Police provinciale a desservi 149 municipalités ayant conclu des contrats et 173 municipalités sans contrat payant pour les services reçus. La Police provinciale a touché des recettes de 362 millions de dollars pour la prestation de ces services, dont 75 % provenaient de municipalités ayant des contrats. Le Bureau des services communs du ministère des Services gouvernementaux assure la facturation et le recouvrement des coûts en se basant sur les renseignements fournis par la Police provinciale. De plus, le gouvernement provincial offre de l'aide aux petites municipalités et aux municipalités rurales. En 2011, les municipalités desservies par la Police provinciale ont reçu 71,9 millions de dollars du ministère des Finances en vertu du programme de subventions pour les services policiers.

La Police provinciale fournit du soutien aux petits corps de police municipaux et aux services de police ruraux lorsqu'ils en ont besoin, et elle les aide à se conformer aux normes en matière de services policiers lors d'événements, comme des situations d'urgence.

Relations avec les municipalités

Plusieurs fonctionnaires municipaux nous ont dit que leurs coûts annuels pour les services de la Police provinciale ont augmenté considérablement, mais que la Police provinciale ne leur a pas fourni d'explications, ne leur a pas rendu de comptes à cet égard et n'a pas manifesté de souplesse pour limiter ces coûts. La Police provinciale et le Ministère ont reconnu l'existence de ces préoccupations et, au moment de notre vérification, ils cherchaient des moyens de mieux communiquer l'information afin d'améliorer les relations avec les municipalités.

Les municipalités paient davantage pour les services de la Police provinciale en grande partie à cause de changements apportés dans les dernières années aux méthodes de facturation et d'établissement des coûts, ainsi que des augmentations salariales des agents. Nous avons calculé que les coûts globaux des services de la Police provinciale ont augmenté de 29 %, entre 2007 et 2011, pour les municipalités ayant des contrats, ce qui représente une moyenne d'environ 7 % annuellement – ou plus de trois fois le taux d'inflation. En ce qui concerne les municipalités n'ayant pas de contrats, les augmentations globales étaient de 19 % pour la même période, soit une moyenne d'environ 4 % annuellement. Au cours de la même période, les municipalités ont subi d'importants changements de coûts pour leurs services de police, variant d'une diminution de 60 % à une augmentation de 135 %. Outre les augmentations des coûts internes de la Police provinciale, les changements dans le nombre d'appels de service d'une municipalité ont une incidence sur la facturation à l'utilisateur.

Malgré les préoccupations exprimées à l'égard des coûts, les fonctionnaires municipaux auxquels nous avons parlé se disaient très satisfaits des services de la Police provinciale et de la communication des commandants locaux au sujet de questions touchant la collectivité. Par ailleurs, toutes les municipalités ont reconnu qu'il leur coûtait moins cher d'utiliser les services de la Police provinciale que de maintenir leurs propres services de police municipaux. Selon les estimations de la Police provinciale, les municipalités, peu importe qu'elles aient des contrats ou non, économisent en moyenne entre 35 % et 60 % en recourant aux services de la Police provinciale au lieu d'avoir leurs propres corps de police (voir la Figure 7).

Figure 7 : Comparaison des coûts des services de police municipaux en 2011

Source des données : Police provinciale de l'Ontario

Fournisseur de services de police	Nombre de municipalités	Coût estimatif par habitant des services de police (en dollars)
100 000 habitants et plus		
Corps de police municipal	17	282
Police provinciale – avec contrat	0	–
Police provinciale – sans contrat	0	–
50 000 à 99 999 habitants		
Corps de police municipal	7	264
Police provinciale – avec contrat	6	153
Police provinciale – sans contrat	2	117
15 000 à 49 999 habitants		
Corps de police municipal	14	284
Police provinciale – avec contrat	21	150
Police provinciale – sans contrat	4	131
5 000 à 14 999 habitants		
Corps de police municipal	14	329
Police provinciale – avec contrat	48	156
Police provinciale – sans contrat	31	133
Moins de 5 000 habitants		
Corps de police municipal	1	371
Police provinciale – avec contrat	74	238
Police provinciale – sans contrat	136	142

Les hauts dirigeants de la Police provinciale nous ont dit que certaines municipalités préfèrent ne pas signer de contrats pour les services de la Police provinciale, alors que d'autres ayant signé des contrats décident de payer pour des services de plus que les besoins de base. Par conséquent, les municipalités peuvent recevoir différents services de police. À titre d'exemple, deux municipalités ayant le même nombre d'appels de service recevaient des niveaux de service très différents : une municipalité n'ayant pas de contrat payait 9 millions de dollars pour un niveau minimal de services; l'autre payait plus de 15 millions de dollars par année pour un contrat nécessitant une augmentation de 30 postes, notamment un poste de patrouilleur routier et une plus grande présence d'agents dans la collectivité. Plusieurs grandes municipalités ont opté pour un niveau de service de base en ne signant pas de contrats avec la Police provinciale, vraisemblablement en raison des coûts moins élevés associés à ce genre d'arrangements. Fait intéressant à noter, la Police provinciale nous a informés que trois municipalités qui paient pour de meilleurs services de la Police provinciale ont été citées en 2010 par un magazine national comme comptant parmi les cinq collectivités les plus sûres au Canada.

Le Ministère et la Police provinciale ont cherché à améliorer les relations avec les municipalités en fournissant plus de renseignements sur les coûts de leurs services. En février 2012, une équipe de projet, composée de représentants de la Police provinciale, du Ministère, des municipalités et de leurs associations et de commissions de services policiers, a été chargée d'améliorer les communications et la reddition de comptes concernant les politiques et les processus de la Police provinciale en matière de coûts, et de trouver des moyens pour

les municipalités de limiter ou de réduire leurs coûts. En mars 2012, environ 40 organisations policières et intervenants municipaux ont pris part à un sommet sur le futur des services de police organisé par le Ministère. Par ailleurs, le Ministère a créé un comité consultatif sur l'avenir des services policiers qui doit, avec la participation des municipalités, superviser les changements apportés aux normes relatives aux services policiers et formuler des recommandations d'ici 2015.

Méthodes d'établissement des coûts et de facturation

La Police provinciale fixe le nombre minimum d'agents et d'heures qui sont nécessaires pour desservir une municipalité, qu'elle ait signé un contrat ou non. Ce nombre permet de déterminer les coûts prévus, ce qui comprend les coûts directs pour les salaires des agents, plus une allocation pour défrayer d'autres coûts de soutien et de fonctionnement afférents aux véhicules, à la formation, aux communications, aux unités d'identification médicolégale et aux installations. Les municipalités ayant des contrats peuvent également opter pour des niveaux de service au-delà du minimum recommandé par la Police provinciale et payer un montant supplémentaire pour avoir plus d'agents. Les municipalités reçoivent un budget au début de l'année, des factures mensuelles correspondant à ce budget et une facture finale faisant le rapprochement entre le budget et les dépenses réelles à la fin de l'année.

Afin de déterminer le nombre minimal d'agents dont une municipalité a besoin, la Police provinciale utilise son modèle de déploiement ou un outil d'analyse de la charge de travail. Cependant, ces deux méthodes peuvent donner des résultats différents. En 2011, les vérificateurs internes ont indiqué que la Police provinciale n'avait pas établi de critères clairs concernant l'utilisation de l'une ou l'autre des méthodes. On nous a dit qu'un guide sur le processus de renouvellement et de négociation des contrats serait prêt à la fin de 2012 et qu'il serait mis à la disposition des municipalités, ce qui donne suite à une recommandation formulée par les vérificateurs internes selon laquelle la Police provinciale devrait assurer la transparence et la gestion efficace du processus d'établissement des contrats avec les municipalités.

En ce qui concerne notre présente vérification, les ententes avec les municipalités n'indiquaient pas clairement si le nombre d'agents correspondait au minimum initialement établi par la Police provinciale ou à un nombre plus élevé à la demande de la municipalité. Par exemple, les contrats pour une municipalité indiquaient que le nombre d'agents était passé de 65 en 2009 à 80 en 2013. Or, rien n'indiquait si le nombre d'agents supplémentaires correspondait au minimum nécessaire pour répondre à une charge de travail accrue ou à une modification du contrat demandée par la municipalité. En l'absence de documents contractuels suffisants, la Police provinciale risque de ne pas être en mesure de démontrer clairement qu'elle fournit des services de police uniformes et rentables aux municipalités.

La formule d'établissement des coûts pour les contrats est prévue par le règlement d'application de la *Loi sur les services policiers* et approuvée par le Conseil du Trésor. Les coûts directs représentent environ 80 % de la formule et sont mis à jour tous les ans en se fondant sur les salaires et les avantages sociaux réels des agents, ce qui comprend les augmentations prévues dans les conventions collectives négociées. La formule tient également compte des autres coûts de soutien et de fonctionnement qui sont fondés sur les coûts moyens de la province calculés périodiquement et appliqués selon le nombre d'agents affectés à une municipalité. Le coût par agent que doivent payer les municipalités pour les coûts directs et les coûts de soutien et de fonctionnement est passé d'environ 122 200 $ en 2007 à 144 000 $ en 2011, ce qui correspond à une augmentation de 18 %.

Comme les autres coûts de soutien et de fonctionnement enchâssés dans la formule n'ont pas été mis à jour annuellement, ils ne correspondent pas nécessairement aux coûts actuels de la Police

provinciale. Depuis 2012, la facturation de toutes les municipalités n'ayant pas de contrats se fait au moyen de la formule d'établissement des coûts de 2010, la dernière que le Conseil du Trésor a approuvée. Cependant, la facturation des municipalités ayant des contrats se fait actuellement au moyen des formules de 2003, 2008 et 2010, selon la date de négociation du plus récent contrat de cinq ans. En effet, au moment de l'expiration et du renouvellement des contrats, la formule la plus récente a été appliquée pour la période complète de cinq ans, sans prévoir de mise à jour de la formule. Les autres coûts de soutien et de fonctionnement sont passés d'environ 18 000 $ par agent selon la formule de 2003 à 29 000 $ selon la formule de 2010. Par conséquent, il est possible que des municipalités aient subi des augmentations allant jusqu'à 60 % de ces coûts lors du renouvellement de leurs contrats. Au 31 mars 2012, les coûts pour 32 municipalités étaient toujours facturés selon la formule de 2003 et pour quatre municipalités, selon la formule de 2008. Selon nos calculs, si une mise à jour des coûts était faite selon la formule de 2010, la Police provinciale recouvrerait annuellement une somme additionnelle de 5,4 millions de dollars au titre des autres coûts de soutien et de fonctionnement.

La Police provinciale a reçu l'approbation du Conseil du Trésor pour la mise à jour annuelle et l'application de la formule à compter de 2012. Les vérificateurs internes ont également découvert que les coûts dans la formule n'étaient pas inclus, mis à jour ou validés de manière uniforme et qu'aucun document n'indiquait clairement les justifications pour inclure ou exclure certains coûts. Aux fins des mises à jour annuelles de la formule, la Police provinciale devait, à compter de 2012, avoir instauré un processus officiel pour examiner tous les éléments utilisés dans la formule d'établissement des coûts et avoir amélioré sa documentation pour déterminer quels coûts devraient être inclus. La Police provinciale sera mieux en mesure de communiquer aux municipalités ses pratiques en matière de facturation si elle dispose de documents plus complets.

De plus, nous avons constaté qu'en 2011, 49 des 118 municipalités ayant conclu des contrats ont eu droit à un nombre d'heures de service supérieur au minimum garanti. Trois municipalités ont reçu chacune plus de 10 000 heures de service en trop par année depuis 2007. La Police provinciale n'est pas en mesure de recouvrer ces coûts additionnels pour les services fournis au-delà de ce qui était prévu aux contrats. En revanche, 21 municipalités ayant conclu des contrats ont reçu moins d'heures de service que le minimum garanti. Les représentants de la Police provinciale nous ont dit que ces écarts pourraient être attribuables au fait que les agents ne remplissent pas bien leurs fiches de temps ou que leurs superviseurs ne contrôlent pas bien l'utilisation de leur temps.

Remboursement du crédit annuel aux municipalités

Les détachements de la Police provinciale fonctionnent selon un modèle de service intégré prévoyant qu'un même détachement peut desservir plusieurs municipalités – avec ou sans contrat – et exécuter des tâches provinciales dans le secteur du détachement et à l'extérieur de celui-ci.

Les agents qui travaillent dans les détachements ne sont pas désignés expressément à titre d'agents municipaux ou provinciaux. Quelles que soient leurs tâches au cours d'une journée donnée et quelle que soit la municipalité où ils travaillent, les agents consignent leurs activités et l'emplacement dans le système DAR (Daily Activity Reporting) de la Police provinciale. Aux fins de la facturation, la Police provinciale accorde aux municipalités, qu'elles aient signé ou non des contrats, un crédit d'utilisation des services provinciaux à titre de dédommagement pour le temps que les agents des détachements consacrent à des tâches policières provinciales ou à du travail à l'extérieur du secteur du détachement au lieu d'exécuter des tâches municipales. La Police provinciale a accordé aux municipalités une moyenne de 23 millions de dollars par année en crédits d'utilisation des services

provinciaux au cours des cinq dernières années. Ces crédits s'ajoutaient aux subventions pour les services policiers gérés par le ministère des Finances.

Nous avons demandé pourquoi la Police provinciale accordait des crédits d'utilisation des services provinciaux d'environ 15,6 millions de dollars par année aux municipalités ayant signé des contrats, puisque ces contrats et les budgets annuels connexes sont fondés sur des heures de service et que seules les heures consacrées aux services policiers dans leurs municipalités leur sont facturées, ce qui rend les crédits inutiles (pour les municipalités n'ayant pas de contrats, les budgets annuels sont calculés d'une façon différente qui justifie l'octroi du crédit d'utilisation des services provinciaux). De plus, nous avons constaté que le crédit d'utilisation des services provinciaux et le mode de facturation ne tiennent pas compte du dépassement par la Police provinciale du minimum prévu aux contrats des municipalités. Par exemple, cinq municipalités ayant des contrats ont reçu chacune plus de 10 000 heures en trop en 2011 et recouvrent toujours entre 3 % et 8 % de leurs coûts bruts par le biais de leurs crédits d'utilisation des services provinciaux à la fin de l'année.

Selon la Police provinciale, comme les municipalités comptent sur les crédits d'utilisation des services provinciaux pour réduire leurs coûts, il faudrait que le Conseil du Trésor approuve toute proposition relative à l'élimination de ces crédits, étant donné qu'elle entraînerait une augmentation du fardeau financier des municipalités au moment même où la nouvelle formule d'établissement des coûts serait appliquée pour tenir compte des coûts réels des services fournis par la Police provinciale.

Autres provinces

Les pratiques en matière de facturation des services de la Police provinciale sont complexes et coûteuses, tant pour les municipalités que pour la Police provinciale et, comme nous l'avons mentionné précédemment, elles ne sont pas bien comprises par les municipalités. En revanche, les processus d'établissement des coûts de la GRC et de la Sûreté du Québec semblent beaucoup plus faciles à administrer. Par exemple, les agents de la GRC affectent des agents aux contrats avec des municipalités et facturent aux municipalités 80 % du coût pour ces agents. La GRC n'accorde donc pas de crédits aux municipalités pour le travail que les agents effectuent à l'extérieur de la municipalité, étant donné que la coopération entre les corps policiers s'inscrit dans la pratique normale. Au Québec, depuis 2001, toutes les municipalités ayant une population de 50 000 habitants ou moins sont tenues d'utiliser les services de la Sûreté du Québec. Les contrats sont échelonnés sur dix ans, et les municipalités régionales reçoivent des factures calculées en fonction de la valeur des propriétés et de la population.

En 2004, la Police provinciale a préparé, à l'intention du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, une note de service proposant la mise en oeuvre d'une méthode de calcul par habitant ou par ménage pour la facturation des municipalités, mais il n'y a pas eu de suivi. La Police provinciale nous a informés au moment de notre vérification qu'elle se penchait de nouveau sur une méthode d'établissement des coûts par habitant et qu'elle prévoyait présenter une note d'information au ministre à la fin de 2012.

Aide aux services de police des municipalités

La Police provinciale est parfois appelée à venir en aide aux services de police municipaux, mais elle n'a jamais facturé les municipalités à cet égard, même si la Loi l'autorise à le faire. Dans certains cas, les services de police municipaux doivent conclure des accords de soutien formels avec la Police provinciale pour se conformer aux normes de services convenables aux termes de la Loi qui permettent à une municipalité d'avoir son propre corps de police. Selon les calculs de la Police provinciale, entre 2007 et 2009, le coût moyen de l'aide accordée à d'autres services de police s'élevait à 11,3 millions de dollars par année. Nous

avons cependant appris que ce calcul comprenait des coûts afférents aux responsabilités provinciales de la Police provinciale, comme les enquêtes intergouvernementales complexes, qui ne sont pas recouvrables, et que le système de la Police provinciale n'assurait pas un suivi séparé des coûts reliés strictement à l'aide aux municipalités.

Dans la cadre de sa planification de 2012-2013, le Ministère a recommandé au Conseil du Trésor de commencer à facturer l'aide aux municipalités. La Police provinciale a indiqué que ce sont généralement les petites municipalités qui ont besoin d'aide lors d'incidents ou d'enquêtes majeurs et qu'elles n'ont pas nécessairement les moyens de payer pour cette aide.

RECOMMANDATION 7

Afin de favoriser de bonnes relations avec les municipalités, l'uniformité des services et l'équité et la transparence du mode de facturation, la Police provinciale de l'Ontario doit, conjointement avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère des Finances et les municipalités :

- chercher des moyens pour simplifier et rendre plus transparentes ses méthodes de recouvrement des coûts et envisager la fusion des différentes subventions et différents crédits en une seule formule d'établissement des coûts;
- corriger les problèmes reliés à ses méthodes d'établissement des coûts et de facturation qui font en sorte que toutes les municipalités ne paient pas les mêmes tarifs et envisager d'appliquer les augmentations de coûts en les échelonnant dans le temps au lieu de les appliquer au moment du renouvellement des contrats;
- envisager une politique exigeant la ventilation de tous les coûts reliés à la prestation de services de soutien aux services de police municipaux et de la proportion devant être recouvrée.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

Un document exhaustif expliquant la formule de recouvrement des coûts a été préparé en août 2012, en collaboration avec l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et trois directeurs généraux de municipalités. Ce document a été envoyé à toutes les municipalités desservies par la Police provinciale.

La Police provinciale, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et le ministère des Finances ont collaboré en vue de déterminer et d'évaluer les changements devant être apportés au système complexe actuel de charges et de subventions. Des propositions pour un processus de facturation plus simple et équitable sont présentement en voie d'élaboration et seront étudiées aux fins de l'engagement du gouvernement à l'égard de services policiers durables au plan économique.

Le recouvrement des coûts de la prestation de services policiers aux municipalités qui reçoivent le soutien de la Police provinciale est régi par le règlement d'application de la *Loi sur les services policiers*. La Police provinciale et le Ministère soumettent un rapport annuel sur les coûts conformément à ce règlement. De plus, la Police provinciale propose d'autres catégories de coûts à inclure dans le modèle de recouvrement des coûts, si ces coûts sont directement attribuables et nécessaires à la prestation des services. L'Association des municipalités de l'Ontario connaît cette pratique ou politique, et les commissions de services policiers en sont également informées lors de leurs conférences bisannuelles.

La haute direction de la Police provinciale est ouverte à l'idée de facturer aux municipalités certains services que la Police provinciale fournit aux corps policiers municipaux, en tenant compte de divers facteurs, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de services policiers de base s'inscrivant normalement dans les activités courantes d'un corps de police.

UTILISATION DES VÉHICULES

La Police provinciale dispose d'un parc automobile d'environ 3 800 véhicules – 1 250 sont attribués à des agents ou des employés civils et le reste sont des véhicules de patrouille ou des véhicules mis en commun.

En 2008, afin de se conformer à la réglementation de l'Agence du revenu du Canada, la Police provinciale a avisé les agents et les employés civils que l'utilisation à des fins personnelles, comme les déplacements quotidiens entre leur domicile et leur lieu de travail, d'un véhicule qui leur avait été attribué constituerait un avantage imposable. En mars 2009, la Police provinciale a approuvé une liste de descriptions de travail et de postes donnant droit à une exonération de l'impôt sur cet avantage.

La Police provinciale calcule le montant de l'avantage imposable devant apparaître sur le feuillet T4 de l'employé au moyen de son système de gestion du parc automobile, dans lequel les conducteurs doivent inscrire tous les mois les kilomètres parcourus à des fins personnelles. Il incombe aux gestionnaires d'examiner les données saisies par le bureau de gestion du parc automobile à la fin de l'année afin de s'assurer que les employés consignent leur kilométrage correctement.

À la fin de 2011, la Police provinciale a entrepris un examen pour déterminer s'il lui serait possible réaliser des gains d'efficience en réduisant le nombre de véhicules attribués à des agents et des employés civils et pour vérifier si les avantages imposables étaient bien administrés. L'examen, qui s'est terminé en février 2012, a révélé une tenue des livres déficiente et des problèmes reliés à divers processus donnant lieu aux situations suivantes :

- On ignorait où se trouvaient 200 véhicules inscrits dans la base de données de gestion du parc automobile, étant donné que ces véhicules n'étaient pas inscrits comme attribués à un bureau régional ou à un bureau d'enquêtes.
- On ne pouvait pas mettre la main sur la liste des véhicules attribués au personnel et l'on a dû en créer une nouvelle.
- La liste approuvée des descriptions de travail et des postes donnant droit à une exonération de l'impôt sur l'avantage n'avait pas été mise à jour depuis sa publication en mars 2009. L'examen a également révélé que 40 employés inscrits dans la liste occupaient des postes non admissibles à l'exonération.
- Plus de la moitié des 640 employés non exonérés auxquels des véhicules étaient attribués n'avaient déclaré aucun kilométrage à des fins personnelles.

Les employés de la Police provinciale nous ont informés qu'en septembre 2012, ils avaient localisé tous les véhicules et qu'ils avaient émis des feuillets T4 modifiés aux 40 employés qui occupaient des postes non admissibles à l'exonération.

RECOMMANDATION 8

Afin de gérer et de contrôler adéquatement l'utilisation des véhicules, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- améliorer sa tenue de livres et ses autres processus servant à assurer le suivi du parc automobile, à attribuer les véhicules et à saisir l'information sur le kilométrage à des fins personnelles;
- veiller à ce que ses processus assurent la conformité aux lois fiscales qui prévoient que l'utilisation fréquente d'un véhicule à des fins personnelles doit être déclarée à titre de revenu de l'employé.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale convient que le processus de gestion des véhicules instauré en 2008-2009 ne répond pas aux besoins actuels. Un projet a été lancé pour examiner le système actuel et améliorer la gestion des avantages imposables reliés aux véhicules. De plus, tous les écarts entre la base de données de gestion du parc automobile et les véhicules comme tels ont été réglés. De nouveaux processus et de nouvelles

politiques permettront à la Police provinciale de gérer efficacement l'attribution des véhicules et de se conformer aux exigences fiscales en matière de déclarations.

INSPECTIONS DES DÉTACHEMENTS

En vertu de la *Loi sur les services policiers*, tous les corps de police doivent avoir des processus d'assurance de la qualité pour assurer une prestation adéquate et efficace des services policiers. L'Unité de l'assurance de la qualité de la Police provinciale utilise deux processus pour la conduite de vérifications à cette fin :

- Elle envoie un questionnaire concernant le processus d'inspection de gestion à chaque commandant de détachement trois fois par année pour déterminer si le détachement se conforme aux normes prévues par la *Loi sur les services policiers* et aux politiques de la Police provinciale.
- Elle effectue une inspection physique sur place de tous les détachements aux deux ans (l'inspection se faisait aux trois ans jusqu'au milieu de l'année 2011), afin de vérifier les renseignements fournis dans le questionnaire, de vérifier les zones à risque élevé, telles que les chambres fortes où sont conservés les armes à feu, les drogues et l'argent saisis et les entrepôts des armements des détachements, et d'examiner les processus financiers des détachements. L'Unité transmet ses constatations au commandant du détachement et à la direction des quartiers généraux régionaux et du Grand quartier général.

Nous nous attendions à ce qu'il y ait relativement peu de problèmes dans les détachements grâce à l'existence de ces processus d'assurance de la qualité. Or, plusieurs des rapports d'inspection que nous avons consultés indiquaient que les détachements n'étaient pas conformes à plusieurs égards et qu'on les avait enjoints de corriger les manquements. Nous avons procédé à nos propres inspections dans huit détachements, et nous avons constaté des manquements, même si, comme c'est le cas pour les inspections effectuées par l'Unité, les détachements étaient avisés au préalable de nos inspections. Les problèmes que nous avons relevés concernaient des documents manquants, des signatures par des personnes autres que celles autorisées et des contrôles déficients des éléments de preuve et des armes de la Police provinciale. Par exemple :

- Nous avons relevé plusieurs cas où le dénombrement des articles saisis conservés dans les chambres fortes ne correspondait pas aux listes d'inventaire du système de gestion des documents (SGD), qui est informatisé. Dans un détachement, le personnel n'était pas en mesure de nous fournir une liste d'inventaire du SGD pour l'argent, les drogues et les armes à feu saisis, et il utilisait plutôt un grand livre préparé manuellement sans se prévaloir des contrôles offerts par le SGD. Nous avons découvert dans la chambre forte trois pièces devant être présentées en cour comme éléments de preuve qui n'étaient pas consignées dans le grand livre. Dans deux autres détachements, le dénombrement des armes à feu saisies ne correspondait pas à la liste d'inventaire du SGD; dans un de ces cas, la chambre forte contenait cinq armes à feu saisies en moins que la liste du SGD. Dans plusieurs autres détachements, des registres requis des articles qui avaient été placés dans les chambres fortes et qui en avaient été retirés n'étaient pas toujours maintenus ou la documentation des articles était déficiente. Par ailleurs, il était souvent difficile de savoir qui exactement avait accès aux éléments de preuve conservés dans les chambres fortes.
- Plusieurs transferts d'argent saisi étaient faits sans accusés de réception des destinataires. Dans un détachement, une somme de 7 500 $ avait été transférée vers un autre bureau d'enquête de la Police provinciale sans les signatures nécessaires, et il était impossible de trouver

dans la chambre forte une somme saisie de 1 700 $ devant servir de pièce à conviction.

- Nous avons relevé des cas où des articles saisis étaient conservés dans des sacs d'entreposage des pièces non approuvés, où la documentation relative aux articles manquait et où seulement une signature apparaissait pour la destruction de drogues illégales, alors que deux signatures étaient requises. Dans un détachement, un employé civil était responsable de la gestion de la chambre forte, ce qui est contraire à la politique.
- Dans certains cas, les armes de poing des agents étaient conservées dans des armoires non verrouillées correctement au moyen d'un câble antivol ou d'une serrure approuvé. De plus, nous avons constaté qu'en dehors des heures de travail, les vaporisateurs de poivre des agents n'étaient pas conservés dans les armoires des armes de poing comme le prévoit la politique.

RECOMMANDATION 9

Afin de s'assurer que les détachements se conforment aux lois et aux politiques en matière de sécurité et d'intégrité de l'argent, des drogues et des armes à feu saisis, ainsi que des armes des détachements, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- réévaluer ses processus d'assurance de la qualité et augmenter la surveillance des résultats par la haute direction de sorte à trouver des moyens d'améliorer l'efficacité des inspections, notamment en effectuant des inspections surprises périodiques afin de promouvoir une conformité durable;
- rendre les commandants de détachement davantage imputables afin qu'ils s'assurent que des mesures sont prises pour corriger les manquements relevés.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale a pris l'engagement ferme de veiller à ce que les ordres de police et les exigences législatives afférentes aux normes des services policiers soient constamment respectés. La Police provinciale a enquêté sur les manquements relevés lors de l'examen du vérificateur général et a apporté les corrections nécessaires. Dans le cadre de cet examen, les régions ont désigné la reddition de comptes, la formation et la clarté des politiques comme des éléments qui permettraient d'améliorer la gestion des biens saisis. La Police provinciale examinera les suggestions et mettra en oeuvre de nouveaux processus, s'il y a lieu.

L'Unité de l'assurance de la qualité de la Police provinciale travaille de concert avec les régions afin d'examiner et d'améliorer continuellement les processus d'assurance de la qualité. Par ailleurs, des changements importants ont été faits suite aux recommandations formulées par le vérificateur général en 2005 et dans son rapport de suivi de 2007.

Actuellement, le sous-commissaire, Opérations régionales, et chaque commandant régional reçoivent un résumé des constatations. L'Unité de l'assurance de la qualité travaille avec les détachements et la région en vue de régler les problèmes dans un délai opportun. Si un problème est systémique ou constitue un risque qui ne peut pas être réglé, l'Unité de l'assurance de la qualité en avise le sous-commissaire. La plupart du temps, les erreurs sont reliées à des manquements au niveau de la documentation ou des processus.

La Police provinciale continuera de réévaluer ses processus d'assurance de la qualité et de s'assurer que les commandants de détachement rendent des comptes.

SERVICES POLICIERS EFFICACES

Services policiers axés sur la collectivité

Aux termes de la *Loi sur les services policiers*, le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit mettre au point des programmes de services policiers axés sur la collectivité et en faire la promotion. De plus, la Loi établit des normes minimales en matière de services policiers et prévoit que tous les chefs de police doivent instaurer des procédures et des processus en matière de services policiers axés sur la collectivité.

Par le passé, le programme des services policiers axés sur la collectivité de la Police provinciale prévoyait la tenue de réunions régulières et des communications entre un comité des citoyens et des membres du détachement, afin de traiter de préoccupations locales concernant, entre autres, la criminalité et la circulation routière. Le programme visait à améliorer la sécurité dans la collectivité et à favoriser la participation de la collectivité à la lutte contre la criminalité.

En 2010, l'Association des chefs de police de l'Ontario a adopté un nouveau modèle de services policiers axés sur la collectivité, qui devait, selon le plan des activités de la Police provinciale pour 2011, poser les assises des efforts du corps policier en matière de lutte contre la criminalité. Le plan des activités indique que la Police provinciale doit déployer des efforts importants, au moyen de séances de sensibilisation ou d'autres communications, en vue d'informer le personnel de la Police provinciale du nouveau modèle et de lui fournir la formation nécessaire, ainsi que de faire connaître le modèle aux collectivités.

Lors de nos visites dans les huit détachements, nous avons demandé aux commandants, aux sergents et aux constables s'ils connaissaient l'existence du nouveau modèle de services policiers axés sur la collectivité et, le cas échéant, ce qu'ils en savaient. Certains membres de détachements connaissaient l'existence du nouveau modèle et avaient même reçu de la formation ou avaient assisté à des séances de sensibilisation; d'autres n'en avaient pas entendu parler. Nous avons vérifié si les comités des services policiers axés sur la collectivité existaient toujours. Dans trois endroits, les comités se réunissaient toujours, et dans trois autres endroits, les comités existaient sous une forme ou une autre, mais ne s'étaient pas réunis récemment ou étaient en réorganisation. Dans deux détachements, il n'existait pas de comité.

Lors de nos vérifications de 1998 et de 2005, nous avions indiqué que la direction devait assurer une meilleure supervision du programme des services policiers axés sur la collectivité et qu'un processus permettant de mesurer l'efficacité du programme par rapport aux critères établis devait être instauré. Nous avons constaté lors de la présente vérification que ces observations n'avaient pas été prises en compte.

Services policiers axés sur les résultats

En 2006, la Police provinciale a adopté le Cadre de responsabilisation des services policiers axés sur les résultats visant à améliorer la sécurité dans les collectivités au moyen d'initiatives ciblées de lutte contre la criminalité et de règles de circulation routière. À l'aide de ce cadre, les détachements et les quartiers généraux régionaux colligent et analysent des statistiques sur les taux de certains crimes et le nombre de décès et de blessures causés par des accidents de la route, et ils discutent de ces statistiques lors de réunions trimestrielles. Si, par exemple, les statistiques montrent une augmentation des accidents sur une route en particulier ou une montée d'un certain type de crimes dans un secteur donné, les ressources sont réaffectées pour corriger la situation. La haute direction des quartiers généraux procède à un examen trimestriel des rapports relatifs aux services policiers axés sur les résultats et, au besoin, demande que des mesures correctives soient prises.

Ce genre de stratégie d'intervention est utile pour aider les détachements à cibler leurs ressources de sorte à améliorer les résultats tangibles, mais

le cadre n'établit pas d'objectifs par rapport auxquels les détachements pourraient mesurer leurs résultats et les comparer à ceux des autres détachements. L'établissement d'objectifs permettrait à la Police provinciale de surveiller plus efficacement le rendement des détachements et de l'améliorer.

Délais d'intervention

Les appareils de communication des véhicules de la Police provinciale sont munis d'un bouton que les agents utilisent expressément pour signaler aux centres des communications qu'ils sont arrivés sur les lieux, et les agents sont tenus d'utiliser ce bouton. Or, contrairement aux services de police municipaux et à la GRC, la Police provinciale n'analyse pas les renseignements concernant le temps écoulé entre la réception d'un appel à l'un de ses centres de communication régionaux et l'arrivée de l'agent sur les lieux. Par conséquent, la Police provinciale ne sait pas si les délais moyens d'intervention sont raisonnables, notamment pour les appels les plus graves ou hautement prioritaires. Les représentants de la Police provinciale nous ont dit qu'il ne serait pas pratique de fixer une norme en matière de délais d'intervention pour tous les appels, compte tenu des importantes disparités géographiques à l'échelle de la province. Néanmoins, si elle assurait le suivi des délais moyens d'intervention pour chacun des détachements, la Police provinciale pourrait surveiller les délais d'intervention des agents et déterminer si certains détachements ont besoin d'un plus grand nombre d'agents pendant des périodes données.

En 2011, la Police provinciale a compilé un échantillon informel de délais moyens d'intervention d'un centre de communication et a constaté qu'un agent était arrivé sur les lieux dans un délai de 10 minutes pour 78 % des appels de service et dans un délai de 40 minutes pour 95 % des appels. Aucune autre analyse des délais d'intervention n'a été effectuée, que ce soit pour les détachements, les régions ou l'ensemble de la province.

RECOMMANDATION 10

Pour assurer que ses ressources policières sont axées sur ses principaux objectifs en matière d'efficacité des services policiers, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- améliorer les rapports à la direction concernant le programme des services policiers axés sur la collectivité et le programme des services policiers axés sur les résultats, et établir des mesures pour évaluer l'efficacité de ces programmes dans les différents détachements;
- surveiller les délais d'intervention moyens des agents suite aux appels de service pour chaque détachement afin d'assurer que ces délais sont opportuns, notamment en ce qui a trait aux appels hautement prioritaires et pendant les périodes de demande de pointe.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale mettra au point un mécanisme de rapports pour les services policiers axés sur la collectivité. La Division de la prévention du crime de la Police provinciale a entamé des communications avec les régions sur la manière de faire une utilisation optimale du Modèle ontarien de mobilisation et de participation en matière de services de police communautaires. La Police provinciale a également établi un processus d'établissement des priorités tactiques permettant aux agents de la Police provinciale et d'autres services de police de se concentrer sur les problèmes reliés aux crimes graves auxquels les collectivités font face.

Le programme des services policiers axés sur les résultats est un processus de responsabilisation visant à cerner les problèmes et à intervenir rapidement, au lieu de comparer les données de référence à celles d'autres détachements et régions. Beaucoup de travail est effectué au niveau des détachements et des régions en ce qui a trait aux statistiques concernant les

services policiers axés sur les résultats et à la réponse aux tendances et aux nouveaux problèmes. Les pratiques exemplaires sont partagées. Ces résultats sont transmis au comité exécutif de la Police provinciale qui les examine lors de ses réunions mensuelles au Grand quartier général. La Police provinciale élabore actuellement un cadre d'analyse interne des avantages et des succès et échecs des initiatives régionales reliées aux services policiers axés sur les résultats, ainsi qu'un processus de production de rapports connexes. Au cours de la prochaine année, un processus rationalisé et plus efficace sera mis en oeuvre au niveau des détachements, des régions et de la province pour les services policiers axés sur les résultats.

La Police provinciale enquêtera sur des moyens de surveiller efficacement les délais d'intervention et s'est fixé comme objectif de soumettre les rapports et les analyses à la haute direction d'ici la fin de 2013.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Les agents utilisent quotidiennement deux systèmes distincts pour consigner leurs activités :

- Le système de gestion des documents (SGD) assure le suivi des événements, comme ceux faisant suite à des appels de service, et permet d'analyser l'information reliée aux cas, comme les types de crimes ayant été commis, l'endroit, les personnes et les biens en cause, les déclarations des témoins et les notes des agents. Les agents doivent mettre à jour le SGD après chaque événement.
- Le système DAR (Daily Activity Reporting) est essentiellement un système de comptabilisation des heures de travail normales et supplémentaires d'un agent, du nombre et du type des appels de service auxquels il a répondu et du temps qu'il a consacré aux activités reliées à la patrouille routière, aux enquêtes sous le régime du *Code criminel* et à l'administration. Les agents doivent faire une mise à jour quotidienne du DAR.

Les agents, les administrateurs et les gouvernements régionaux et provinciaux comptent sur le SGD, qui contient environ 11 millions de dossiers, pour leur fournir rapidement des renseignements exacts. Par exemple, les agents de première ligne utilisent le SGD pour rechercher les dossiers de délinquants violents connus, d'animaux dangereux ou de résidences présentant un risque élevé, ainsi que pour vérifier les antécédents criminels d'un suspect et autres renseignements vitaux. La Police provinciale utilise le SGD pour compiler des statistiques sur les crimes aux fins des initiatives, telles que les services policiers axés sur la collectivité et les services policiers axés sur les résultats, et utilise le système DAR pour préparer des rapports publics sur le nombre d'appels de service auxquels elle répond.

La Police provinciale a reconnu qu'elle avait des réserves au sujet de la qualité des données du SGD. Des vérifications internes aléatoires ont révélé certains problèmes concernant la qualité des données, notamment le fait que la documentation des renseignements sur les événements est souvent incomplète ou déficiente et que des événements saisis dans le système n'apparaissent pas lorsque des agents font des recherches dans le SGD.

Les problèmes reliés à l'intégrité des données sont plus évidents dans le système DAR. En 2005, nous avons recommandé à la Police provinciale d'instaurer des procédures obligeant les agents de supervision à vérifier que les renseignements saisis dans le système par les agents sont complets et exacts. Cette recommandation a été mise en oeuvre en partie seulement, puisque l'approbation du superviseur est requise seulement lorsqu'un agent enregistre des heures supplémentaires. Les superviseurs doivent également s'assurer toutes les semaines que les agents ont mis à jour le DAR, mais ils ne vérifient et n'approuvent pas les données saisies par les agents. À titre de comparaison, la Sûreté du Québec exige des superviseurs qu'ils approuvent

les rapports d'activités des agents sur une base quotidienne.

Il y a un recoupement des données sur les événements saisies dans le SGD et des données sur les appels de service comptabilisées dans le DAR; entre 50 % et 80 % des données similaires se retrouvent dans les deux systèmes. Comme il n'y a pas de lien entre les deux systèmes, les données doivent être entrées à la main deux fois. La Police provinciale n'a pas de mécanisme de comparaison et de rapprochement des données du SGD et du DAR. Notre propre analyse, comparant des données similaires dans les deux systèmes en 2011, a révélé l'existence d'un écart important entre les 635 000 appels de service enregistrés dans le DAR et les quelque 815 000 événements signalés dans le SGD. Les écarts entre le nombre d'événements ou d'appels de service enregistrés dans le SGD et le DAR étaient répartis approximativement comme suit : 4 000 vols, 1 200 voies de fait, 13 000 interventions suite au déclenchement d'une alarme, 26 000 cas d'assistance policière, 130 000 incidents routiers et 6 000 incidents reliés à l'assurance-automobile obligatoire. De manière générale, les agents de la Police provinciale auxquels nous avons parlé estiment que les données sur les événements dans le SGD sont plus fiables que les données sur les appels de services contenues dans le système DAR. Or, ce sont les données du DAR qui sont publiées dans les rapports annuels et qui sont utilisées pour les modèles de déploiement du personnel.

RECOMMANDATION 11

Afin d'assurer que ses deux principaux systèmes d'information contiennent des renseignements exacts que la direction peut utiliser avec confiance pour gérer ses activités policières et l'application des règlements de la circulation et pour produire des rapports connexes, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- évaluer dans quelle mesure les données critiques relatives aux événements et aux appels de service, qui sont contenues dans le Système de gestion des documents (SGD) et le système DAR (Daily Activity Reporting), ne concordent pas;
- réfléchir à la pertinence d'une approbation régulière par les superviseurs des données saisies par les agents au cours d'une journée ou d'une semaine, afin de réduire au minimum les incohérences et les inexactitudes des données entre les deux systèmes;
- À plus long terme, évaluer les coûts et les avantages de modifier les systèmes de sorte à permettre aux agents de saisir les renseignements sur les événements et les appels de service une seule fois pour mettre à jour les deux systèmes.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

Comme le recommande le vérificateur général, la Police provinciale a entamé des travaux pour déterminer où se situent les manques de concordance entre les données du SGD et du DAR. Une attention particulière est accordée aux événements et aux appels de services. Un projet ayant été lancé pour examiner le système DAR a pour objectif de simplifier la saisie dans le système et d'éliminer les dédoublements. La Police provinciale étudie la possibilité d'adapter un produit commercial mis au point par le secteur privé et prévoit l'acquisition d'un produit au cours des 18 prochains mois.

De plus, la Police provinciale élaborera une politique et une procédure portant sur l'examen régulier et l'approbation des données saisies par les agents. À compter de 2013-2014, les employés civils seront appelés à faire davantage la saisie des données dans le SGD et, comme ils font l'objet d'une supervision directe, on s'attend à une amélioration de la saisie des données.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS

Par l'entremise de son rapport annuel, la Police provinciale fournit au public des renseignements détaillés sur ses programmes, ses services et ses activités, sur son plan stratégique échelonné sur trois ans, sur les décès et les blessures causés par des accidents de la route, sur les niveaux de criminalité et les taux d'affaires classées. Les statistiques sur la criminalité sont présentées dans le format de rapport uniforme utilisé par les corps de police de tout le Canada. En août 2012, le rapport annuel le plus récent de la Police provinciale couvrait l'année civile 2010.

Bien qu'elle produise des rapports exhaustifs sur ses activités policières, la criminalité et les accidents de la route, la Police provinciale ne présente pas de rapport traitant de sa propre efficacité. À titre de comparaison, les municipalités et leurs corps de police soumettent normalement des rapports sur les coûts de fonctionnement de leurs services de police par habitant ou par ménage. D'autres corps policiers se fixent des objectifs au titre de l'efficacité, notamment en ce qui a trait aux délais d'intervention de leurs centres de communication en cas d'appels urgents et aux heures de travail des agents perdues en raison de maladies. De plus, la Police provinciale n'indique pas dans son rapport annuel le pourcentage de temps que ses agents consacrent aux tâches administratives.

Le plan stratégique de 2011-2013 de la Police provinciale repose sur quatre buts :

- sécurité publique mettant l'accent sur l'excellence en matière de prestation de services policiers de base;
- partenariats solides et efficaces avec les collectivités, les intervenants et les collègues;
- un groupe stable d'employés qualifiés et fiers de se dévouer à la Police provinciale;
- gestion efficiente et efficace des activités dans un milieu policier de plus en plus complexe et exigeant.

Bien que des indicateurs de rendement aient été établis pour chacun de ces buts, très peu sont mesurables par rapport au rendement réel et aucune cible n'a été fixée. En ce qui concerne le but relatif à la gestion efficiente et efficace des activités, par exemple, les indicateurs de rendement portent sur les « statistiques uniformes sur la charge de travail », les « possibilités de formation en gestion financière » et la « formulation de réponses à diverses enquêtes, demandes et vérifications ». Dans son rapport annuel de 2010, la Police provinciale a présenté les résultats obtenus au titre de l'efficacité par rapport à son plan stratégique de 2008-2010, ce qui comprenait une liste des activités effectuées, mais elle n'a fourni aucun résultat mesurable quant à la rentabilité de ses opérations.

Tous les deux ans, la Police provinciale sonde la satisfaction des collectivités. Dans son dernier rapport annuel, elle a déclaré que, selon le sondage de 2009, 95,4 % des Ontariennes et des Ontariens affirmaient se sentir en sécurité ou très en sécurité dans leurs collectivités. Ces résultats étaient fondés sur des entrevues menées auprès de membres du grand public dans des collectivités données afin de connaître leurs opinions au sujet de la Police provinciale. Or, il était impossible de savoir avec certitude si les répondants avaient eu des contacts avec la Police provinciale. Nous avons noté que la GRC produit annuellement un rapport sur le pourcentage de clients ayant eu des contacts avec le corps policier qui estiment que celui-ci fournit des services de grande qualité. En 2010-2011, l'objectif de la GRC était de 80 %, et son rendement réel a été de 79 %.

RECOMMANDATION 12

Bien que la Police provinciale de l'Ontario fournisse de bons renseignements sur les taux de criminalité et sur ses activités et services. Elle doit également mener périodiquement des sondages indépendants auprès de résidents ayant eu des contacts récents avec le corps policier pour savoir s'ils sont satisfaits des services reçus.

RÉPONSE DE LA POLICE PROVINCIALE

La Police provinciale étudiera les pratiques exemplaires et fixera des cibles mesurables pour atteindre ses buts.

Le sondage annuel que la Police provinciale effectue auprès des collectivités comprend des questions sur l'efficacité et des questions visant expressément les résidents ayant eu des contacts récents avec le corps policier. Les résultats sont analysés à l'interne. La Police provinciale souscrit aux recommandations du vérificateur général concernant les rapports sur les résultats, et elle affichera les résultats du sondage de 2012 sur son site Web public. Les résultats des sondages sur les détachements sont à la disposition des commandants de détachements, qui peuvent les diffuser au sein de leurs collectivités.

Ministère des Finances

Perception des impôts

Contexte

Les impôts sont la plus importante source de revenus de la province. Le ministère des Finances de l'Ontario (le Ministère), par l'entremise de sa Direction de la perception (la Direction), est chargé de percevoir une grande partie des impôts impayés dus à la province. La Direction a son bureau principal à Oshawa ainsi que des bureaux régionaux et de district à Toronto, London et Ottawa. Le processus de perception de la Direction commence par l'envoi d'avis par la poste, le contact par téléphone avec le contribuable et parfois une visite en personne. Si ces mesures ne permettent pas de recouvrer les montants dus, les percepteurs peuvent recourir à d'autres moyens, dont la saisie-arrêt et l'enregistrement d'un privilège ou d'un mandat, en vue de la saisie et de la vente des biens du contribuable.

Les comptes sont priorisés en fonction de critères de risque tels que le montant dû, le nombre de perceptions ou leur durée, les promesses rompues dans le passé et les poursuites judiciaires antérieures s'il y a lieu. Une fois l'ordre de priorité établi, les comptes sont attribués aux percepteurs en fonction de leur ancienneté et de leur expérience.

Au 31 mars 2012, environ 90 % des impôts dus que la Direction était chargée de percevoir se rapportaient à l'impôt sur les sociétés et à la taxe de vente au détail. L'Agence du revenu du Canada (ARC), qui est chargée de percevoir l'impôt sur le revenu des particuliers au nom de la province, a commencé à administrer l'impôt sur les sociétés au nom de la province en janvier 2009. De même, en juillet 2010, la taxe de vente harmonisée, aussi administrée par l'ARC, a remplacé la taxe de vente au détail de la province. En conséquence, environ 75 % des près de 400 employés de la Direction ont été mutés à l'ARC en mars 2012. Le Ministère reste toutefois responsable de la perception de l'impôt sur les sociétés et de la taxe de vente au détail qui étaient dus avant le transfert de leur administration à l'ARC. Le Ministère s'attend à avoir presque terminé la perception de ces montants d'ici 2014.

Dans le budget de l'Ontario 2011, le gouvernement proposait de centraliser la perception de tous ses revenus non fiscaux au sein du ministère des Finances. Selon cette proposition, la Direction de la perception du Ministère continuerait de percevoir les impôts qu'elle administre, mais elle devrait aussi percevoir les revenus non fiscaux au nom d'autres ministères provinciaux. Au moment de notre vérification, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales était le premier ministère qui prévoyait de transférer des comptes débiteurs non fiscaux – en l'occurrence, des paiements d'environ 29 millions de dollars

versés en trop à des producteurs de cultures – au ministère des Finances, le transfert devant avoir lieu à l'automne 2012.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer si le Ministère avait, par l'entremise de sa Direction de la perception (la Direction), mis en place des politiques, procédures et systèmes adéquats pour :

- maximiser le recouvrement des impôts dus à la province;
- mesurer de façon fiable l'efficacité des efforts de perception et faire rapport à ce sujet.

La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Le bureau principal de la Direction à Oshawa est responsable de comptes qui représentent environ 80 % des impôts que la Direction est chargée de percevoir. Notre vérification visait donc surtout à examiner et à analyser les comptes de perception pertinents de ce bureau ainsi que ses politiques et procédures administratives et à tenir des discussions avec le personnel compétent. Nous avons aussi examiné certains comptes attribués aux percepteurs des bureaux régionaux et de district de la Direction.

Notre vérification s'étendait également à plusieurs initiatives récentes du Ministère. En 2009, la Direction a engagé une société d'experts-conseils pour examiner ses opérations et recommander des pratiques exemplaires ainsi que des outils de perception en usage dans des administrations semblables à l'Ontario. La même année, la Direction a cofondé le Réseau intergouvernemental des meilleures pratiques fiscales (RIMPF), dont font partie 11 États américains et 7 provinces canadiennes, afin d'échanger des connaissances sur les processus de perception. Dans le cadre de la vérification, nous avons examiné et évalué les pratiques exemplaires relevées par les sondages du RIMPF ainsi que l'examen externe que la Direction avait fait faire. En août 2010, la Division de la vérification interne du Ministère a examiné les processus de perception des comptes jugés à faible risque. Cette division procède également à un examen annuel de la provision pour créances douteuses et du processus de radiation du Ministère. En 2011, en prévision de l'élargissement du rôle de sa Direction de la perception, le Ministère a demandé à un cabinet comptable d'évaluer et de définir la structure d'un service centralisé de perception, comme il était proposé dans le budget de 2011.

Nous avons également examiné de récents rapports sur les pratiques de perception efficaces préparés par des associations qui représentent des agences de perception du secteur privé en Amérique du Nord.

Résumé

Au cours des cinq dernières années, la province a généré des revenus fiscaux d'environ 330 milliards de dollars, dont environ 6 milliards a été perçu par la Direction de la perception (la Direction) du ministère des Finances, la plus grande partie du reste ayant été remise volontairement. Même s'il est prévu que certaines créances seront radiées dans le processus de perception, la Direction croit qu'elle devra radier jusqu'à 1,4 des 2,46 milliards de dollars en impôts dus à la province que la Direction était chargée de percevoir au 31 mars 2012. Ce montant de 1,4 milliard de dollars se compose principalement de vieux comptes qui se sont accumulés au fil des ans et il a déjà été passé en charges dans les états financiers du gouvernement.

Récemment, la Direction a pris certaines initiatives pour renforcer son processus de perception. En 2008, les activités de perception associées à toutes les lois fiscales, sauf celles touchant l'impôt sur les sociétés et l'impôt-santé des travailleurs indépendants, ont été transférées au nouveau système

appelé OntTax. Avec la mise en oeuvre d'OntTax, la Direction a amélioré sa façon de prioriser les comptes et de les attribuer aux percepteurs. De plus, elle a récemment élaboré des lignes directrices devant aider les percepteurs à exercer les activités de perception, à les documenter et à mettre en oeuvre un outil qui analyse les antécédents de perception d'un compte afin de prédire la probabilité de paiement.

Afin de comprendre pourquoi la Direction a dû radier un montant si important en impôts exigibles, nous avons examiné le processus de perception pour les comptes actifs et pour ceux que la Direction envisageait de radier. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas examinés, les mesures de perception n'avaient pas été prises en temps opportun et les outils d'application existants n'avaient pas été pleinement utilisés. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Pour percevoir des dettes, il est essentiel d'agir promptement. Les études montrent que la probabilité de recouvrer la totalité des sommes dues diminue sensiblement au fil du temps. Notre travail révélait qu'après l'inscription d'un compte dans le système de perception, il s'écoulait en moyenne sept mois avant que le percepteur essaie de contacter le contribuable par téléphone. Nous avons également remarqué que, dans plus des deux tiers des cas échantillonnés, il y avait au moins une occasion où aucune mesure de perception n'avait été prise pendant six mois ou plus.
- Dans bien des cas, visiter le contribuable en personne fait augmenter la probabilité de recouvrer la somme due. Dans certains des comptes que nous avons examinés, des visites sur le terrain étaient justifiées, mais elles n'ont pas été faites. Par exemple, la Direction a essayé en vain pendant près de deux ans de joindre par téléphone un contribuable qui devait 100 000 $ en taxe de vente au détail et qui n'avait pas respecté une entente de paiement. Une stratégie plus efficace serait de visiter promptement le commerce de détail ou le lieu de travail du contribuable, surtout lorsque des montants importants sont en cause.
- Dans la plupart des cas, la Direction avait, à juste titre, enregistré des privilèges et des mandats sur les biens du contribuable lorsqu'une telle mesure était jugée nécessaire. Cependant, dans certains des cas que nous avons examinés, la Direction n'a pas exécuté les mandats de saisie et de vente des biens en raison de ses préoccupations touchant la viabilité de l'entreprise du contribuable et l'impact sur sa capacité de payer les montants en souffrance. Même lorsque l'entreprise avait cessé ses activités, nous avons noté des cas où la Direction n'avait pas exécuté les mandats existants afin de déterminer s'il restait des biens à saisir pour payer la dette.
- La Direction peut proposer des modalités de paiement provisoire lorsque le contribuable a des déclarations de revenus en souffrance ou a besoin de temps pour négocier une entente permanente de paiement. Des ententes de paiement étaient en place dans près de la moitié des comptes examinés. Cependant, contrairement aux lignes directrices de la Direction, de multiples ententes provisoires de paiement couvrant seulement une fraction de la dette totale étaient en place depuis longtemps pour beaucoup de ces comptes.
- La Direction ne tirait pas toujours pleinement parti des ententes de partenariat et d'échange de l'information conclues avec des tiers. Par exemple, la Direction peut demander que le permis de concessionnaire de véhicules ou le permis d'alcool du contribuable débiteur soit suspendu ou révoqué. Nous avons vu des cas où la Direction n'avait pas demandé que de telles mesures soient prises ou l'avait fait trop tard, après avoir épuisé les méthodes normales de perception.

L'impôt sur les sociétés et la taxe de vente au détail représentent 90 % du total des créances fiscales de la Direction. La responsabilité d'administrer ces impôts a récemment été transférée à

l'ARC, mais la Direction est toujours chargée de percevoir les montants qui étaient dus à la province avant le transfert. En conséquence du transfert, la Direction a récemment perdu les trois quarts de son effectif, dont des gestionnaires, des percepteurs et des employés de soutien. Plus du tiers de ceux qui restent sont des membres de la direction et du personnel de soutien, et la charge de travail des percepteurs a doublé et même triplé dans certains cas. Cette réorganisation pourrait entraîner encore plus de radiations que prévu à l'heure actuelle. En 2009-2010, la Direction a reçu l'autorisation d'engager des employés temporaires afin de compenser la réduction de ses effectifs mutés à l'ARC. Au moment de notre vérification, la Direction n'avait pas pleinement évalué ses besoins en dotation consécutifs au transfert des responsabilités et elle n'avait pas encore engagé d'employés supplémentaires.

Pour surveiller les activités de perception de façon efficace, les gestionnaires doivent avoir accès en temps opportun à des renseignements suffisants sur les opérations et le rendement. Nous avons toutefois constaté que les rapports produits par les systèmes d'information du Ministère n'appuyaient pas de façon adéquate la surveillance de la fonction de perception. De plus, les mesures de rendement de la Direction ne permettent pas une évaluation appropriée des efforts de perception consentis au sein de la Direction et par les percepteurs individuels.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement les recommandations du vérificateur général visant à améliorer la fonction de perception au moment où il s'efforce de centraliser la perception des dettes fiscales et non fiscales, comme proposé dans le budget de l'Ontario 2011.

Des 1,4 milliard de dollars en créances radiées mentionnées dans le rapport du vérificateur général, 600 millions ont été approuvés pour radiation en 2012. Des 800 millions restants, environ 400 millions sont visés par des procédures de faillite ou d'insolvabilité en vertu de la législation fédérale et l'Ontario pourrait en tirer des sommes à l'avenir; 200 millions sont encore en voie de perception; et une autre tranche de 200 millions est destinée à la radiation après épuisement des mesures de perception progressives. De plus, avant de radier des comptes, la Direction dépose des actions en justice (privilèges et mandats de saisie et de vente sur des biens personnels) afin de protéger les intérêts de la Couronne au cas où des actifs non divulgués seraient mis au jour. Dans le passé, ces mesures ont permis de recouvrer une partie des comptes radiés.

Ces dernières années, la Direction de la perception s'est employée à améliorer ses processus, ses outils et ses pratiques exemplaires afin de renforcer le processus de perception. Par exemple, OntTax, le système d'administration des impôts mis en service en novembre 2008, produit des états mensuels automatisés pour tous les comptes ayant un solde ainsi que des lettres automatisées précisant les mesures à prendre à l'égard du compte afin d'encourager les débiteurs à contacter la Direction et à s'acquitter de leurs obligations fiscales. La Direction a également introduit des analyses de données et des mesures du rendement, en plus de lancer un groupe intergouvernemental d'agences de perception nord-américaines et de diriger ses réunions périodiques afin de cerner et de maximiser les pratiques exemplaires en matière de perception.

Constatations détaillées de la vérification

Au cours des cinq dernières années, la province a généré des revenus fiscaux d'environ 330 milliards de dollars, dont environ 6 milliards a été perçu par la Direction de la perception (la Direction) du ministère des Finances, la plus grande partie du reste ayant été remise volontairement.

Au 31 mars 2012, le montant total des impôts dus, que la Direction est chargée de recouvrer, s'élevait à 2,46 milliards de dollars, dont environ 680 millions sont jugés irrécouvrables et seront radiés. Le personnel concentre ses efforts de perception sur les 1,78 milliard de dollars qui restent dans les comptes actifs et dont 720 millions pourraient avoir à être radiés, selon les estimations de la Direction.

Comme le montre la Figure 1, la plupart des créances actives sont liées à l'impôt sur les sociétés et à la taxe de vente au détail. Comme l'administration de ces impôts a été transférée à l'ARC, la priorité actuelle de la Direction est d'achever d'ici 2015 le traitement des comptes qui existaient avant le transfert. La Direction commencera par déterminer les comptes à radier parce qu'ils sont vieux et que la probabilité de perception est faible, puis elle concentrera ses efforts sur les comptes qui restent.

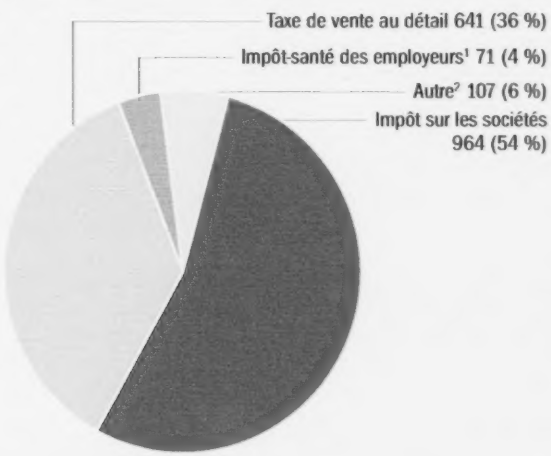
PROCESSUS DE PERCEPTION

Vue d'ensemble

Le diagramme de la Figure 2 illustre le processus généralement suivi par la Direction pour percevoir les sommes dues.

Figure 1 : Montants actifs dus selon la loi fiscale au 31 mars 2012 (en millions de dollars)

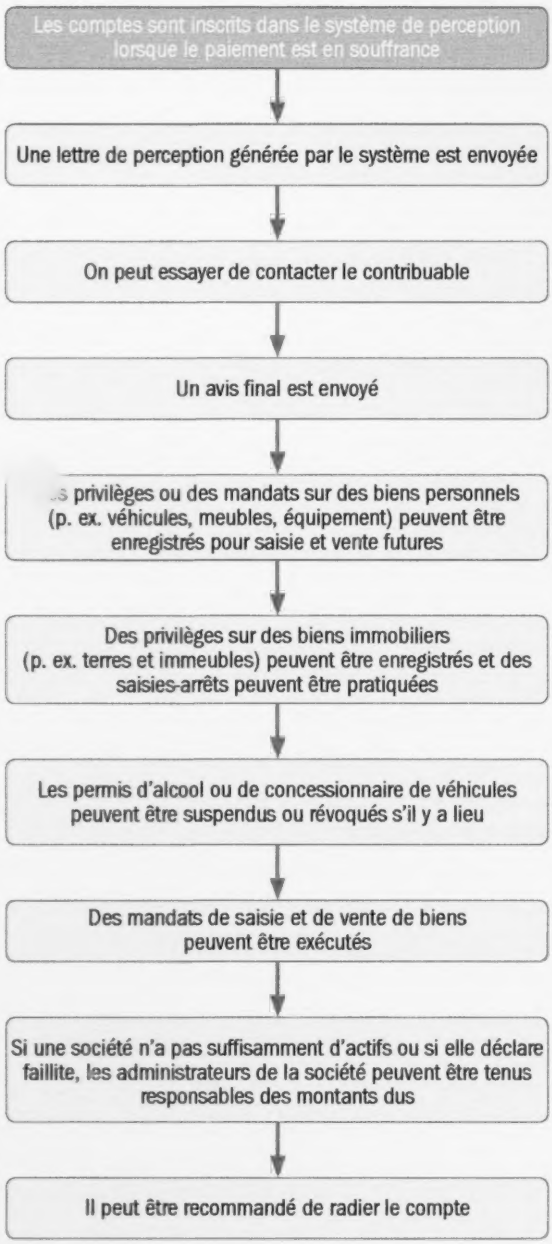
Source des données : Ministère des Finances



1. Comprend l'impôt-santé des travailleurs indépendants (ISTI)
2. Comprend la taxe sur les carburants et le tabac, les droits de cession immobilière, l'impôt sur les mines ainsi que la taxe sur la bière et le vin

Figure 2 : Processus de perception

Source des données : Ministère des Finances



Remarque :

À n'importe quelle étape du processus, le percepteur est encouragé à négocier une entente de paiement, et il peut :

- obtenir une garantie, p. ex. sous forme de garantie bancaire ou de lettre de crédit;
- effectuer une visite sur le terrain, p. ex. vérifier l'information sur le contribuable, examiner les livres et les registres ou inspecter les actifs;
- soumettre le compte à une vérification. Si une fraude est soupçonnée, le compte peut faire l'objet d'une enquête spéciale.

Le facteur le plus important de succès des recouvrements est la promptitude des mesures de perception. D'après les résultats d'un récent sondage interne effectué par l'association qui représente les percepteurs commerciaux responsables de 80 % des créances aux États-Unis, la probabilité de recouvrer toutes les sommes dues dans un compte diminue radicalement avec le temps. Les résultats du sondage indiquent que la probabilité de perception tombe à moins de 70 % après trois mois, à environ 50 % après six mois et à un peu plus de 20 % après un an. Après deux ans, la probabilité d'un recouvrement complet chute à 10 %. Les autres facteurs de succès cités par l'association comprennent la tenue à jour des dossiers de crédit, y compris les adresses et autres coordonnées, l'examen périodique et le respect scrupuleux des politiques et procédures de perception, ainsi que l'assurance qu'un engagement à verser le paiement final accompagne tous les paiements partiels.

Comme le montre la Figure 3, au 31 mars 2012, seulement environ 390 millions de dollars ou 22 % des créances actives dataient de moins d'un an, tandis qu'environ 925 millions ou plus de la moitié remontaient à deux ans ou plus. Comme la probabilité de recouvrer les vieux comptes est plus faible, la Direction estime que des créances actives de 720 millions de dollars (surtout liées à la taxe de vente au détail et à l'impôt sur les sociétés) devront elles aussi être radiées. Avec la radiation déjà prévue de plus de 680 millions de dollars, cela signifie que la Direction devra radier 1,4 des 2,46 milliards de dollars d'impôts dus à la province au 31 mars 2012.

Figure 3 : Âge des créances actives au 31 mars 2012
Source des données : Ministère des Finances

Âge	Créances actives (en millions de dollars)	%
Moins d'un an	391	22
1 an à moins de 2 ans	361	20
2 ans à moins de 4 ans	343	19
4 ans à moins de 10 ans	451	25
10 ans et plus	131	8
Total partiel	**1 677**	
Autre*	107	6
Total	**1 784**	**100**

* Comprend les comptes dont l'âge ne pouvait pas être déterminé.

Activités de perception

Ces dernières années, la Direction a pris des mesures pour aider les percepteurs à suivre le processus de perception, par exemple en élaborant des procédures pour les activités telles que les fouilles et l'enregistrement des privilèges et mandats sur des biens. La Direction a également établi des normes pour s'assurer que les données de perception pertinentes sont documentées de façon complète et appropriée.

Pour comprendre pourquoi les efforts de perception de la Direction n'ont pas permis de recouvrer une partie importante des impôts en souffrance, nous avons examiné le processus de perception des comptes actifs et des comptes jugés irrécouvrables par la Direction. Dans la plupart des cas, les mesures de perception auraient dû être amorcées plus tôt et les outils d'application existants utilisés de façon plus efficace.

- Plus tôt les percepteurs entrent en contact avec un contribuable contrevenant, plus ils ont de chances de recouvrer la créance. Dans les comptes que nous avons examinés, après l'envoi automatique des avis de perception par le système, les percepteurs ont attendu en moyenne sept mois pour essayer de joindre le contribuable par téléphone. Dans plusieurs cas, ce contact initial a été pris entre deux et cinq ans après l'inscription du compte dans le système de perception. Nous avons également constaté qu'après le contact initial, dans plus des deux tiers des comptes examinés, il y avait au moins un cas où le compte n'a pas été touché pendant six mois ou plus. La période moyenne d'inactivité dans ces cas était de 11 mois.
- Il est souvent nécessaire de visiter le contribuable en personne pour vérifier l'information

sur le client et l'état de son entreprise et, dans certains cas, de déterminer s'il pourrait y avoir des actifs susceptibles d'aider à recouvrer les montants dus. Les experts-conseils qui ont examiné les opérations de la Direction en 2009 ont noté que les visites sur le terrain au début du processus de perception ajoutaient la plus grande valeur lorsque les entreprises sont encore en activité et que les actifs restent en place, mais que le personnel avait tendance à épuiser toutes les options administratives avant d'effectuer une visite sur place. En fait, dans un certain nombre de cas examinés, nous étions d'avis que des visites étaient justifiées, mais elles n'ont pas eu lieu. Par exemple, en octobre 2009, la Direction a négocié une entente de paiement de 2 400 $ par mois avec un client qui devait 100 000 $ en taxe de vente au détail. Cependant, après avoir payé seulement un peu plus de 5 300 $, le client n'a pas fait d'autres paiements. Au cours des 22 mois suivants, la Direction a essayé de joindre le contribuable par téléphone sans grand succès. Une visite sur le terrain dès le début aurait permis d'entrer en contact plus tôt avec le contribuable. Ce dernier a contacté la Direction en février 2012 seulement parce que sa dette l'empêchait de renouveler le permis d'alcool de son établissement. Au moment de notre vérification, le compte était encore en souffrance.

- Si le percepteur est incapable de contacter le contribuable ou s'il constate un risque de perte, la Direction peut intenter des poursuites judiciaires, par exemple l'enregistrement de privilèges et de mandats de saisie et de vente sur des biens. La Direction peut aussi prendre de telles mesures lorsqu'elle n'arrive pas à négocier une entente de paiement avec le contribuable ou s'il est dérogé à une entente existante. Nous avons noté que, dans la plupart des comptes examinés, la Direction avait, à juste titre, enregistré des privilèges et des mandats sur des biens lorsqu'une telle mesure était jugée nécessaire. Nous avons toutefois constaté que, dans certains des cas examinés, elle n'avait pas exécuté les mandats de saisie et de vente par crainte d'acculer le contribuable à la faillite et de réduire ainsi la possibilité de percevoir les montants dus. Nous convenons que les percepteurs doivent faire preuve de jugement dans l'exécution des mandats, mais nous avons noté plusieurs cas où la Direction n'avait pas exécuté les mandats existants alors que les entreprises avaient déjà cessé leurs activités. Par exemple, un propriétaire de restaurant a violé une entente de paiement après avoir payé seulement 5 % de sa dette de 522 000 $. En 2011, après avoir essayé à plusieurs reprises de contacter le contribuable, la Direction a appris que l'entreprise avait fermé ses comptes bancaires. La Direction a révoqué le permis d'alcool du restaurant sans toutefois exécuter les mandats de saisie et de vente enregistrés, alors que des actifs auraient pu aider à payer la dette.
- Les administrateurs des sociétés peuvent être tenus responsables de certains montants dus si des mandats enregistrés sont exécutés et qu'aucun actif n'est découvert, ou si l'entreprise déclare faillite et que la Direction produit une preuve de réclamation contre ses actifs dans un délai de six mois. Dans plusieurs cas, nous avons noté que la Direction ne pouvait pas exercer cette option parce qu'elle n'avait pas exécuté les mandats enregistrés sur des biens. Une société qui devait 384 000 $ en impôts a déclaré faillite, mais la Direction n'a pas produit de preuve de réclamation à temps et a donc raté l'occasion de recouvrer les impôts dus par cette méthode.
- Dans certains cas où le contribuable est disposé à payer les montants dus, mais ne peut pas le faire immédiatement ou au complet, la Direction peut négocier une entente pour que le contribuable paye sa dette sur une certaine période. Elle peut aussi proposer des modalités de paiement provisoire si le contribuable

doit produire des déclarations de revenus en souffrance ou s'il a besoin de temps pour conclure une entente permanente. Selon les lignes directrices de la Direction, les modalités de paiement provisoire ne sont qu'une mesure à court terme et ne permettent pas au contribuable de s'acquitter de son obligation envers la province. Des ententes de paiement étaient en place dans près de la moitié des comptes examinés. Cependant, de multiples ententes de paiement provisoire couvrant seulement une petite partie de la dette totale étaient en place depuis longtemps, ce qui est contraire aux lignes directrices de la Direction. Selon les experts-conseils qui ont examiné la Direction en 2009, certains États américains ont recours à des paiements automatisés, pratique qui permet de réduire substantiellement le taux de défaut sur les ententes de paiement. Au moment de notre vérification, la Direction n'avait pas officiellement envisagé d'adopter cette pratique.

Utilisation des renseignements de tiers

L'utilisation des renseignements de tiers pour corroborer l'information sur les contribuables, trouver une personne ou une entreprise ou obtenir d'autres données est un élément essentiel au succès de la perception.

Une fois le compte inscrit dans le système de perception, la Direction a accès au Système d'information sur les entreprises de l'Ontario tenu par le ministère des Services gouvernementaux, aux bases de données sur les permis de conduire et d'immatriculation des véhicules automobiles du ministère des Transports et à la base de données de la Société d'évaluation foncière des municipalités. Nous avons constaté que la Direction utilisait ces bases de données pour chercher des personnes ou entreprises et leurs actifs, mais elle ne le faisait pas toujours en temps opportun. Nous avons examiné des comptes choisis et calculé qu'il s'écoulait en moyenne 12 mois entre l'inscription d'un compte dans le système de perception et la première recherche.

Comme le montre la Figure 4, depuis quelques années, certains organismes provinciaux et l'ARC appuient les efforts de perception de la Direction aux termes d'ententes de partenariat. Nous avons toutefois constaté que la Direction ne tirait pas pleinement parti des possibilités offertes par ces ententes de partenariat. Dans plusieurs cas où les contribuables détenaient des permis de concessionnaire de véhicules délivrés par le Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA)

Figure 4 : Ententes de partenariat appuyant les efforts de perception

Source des données : Ministère des Finances

Organisme	Année d'entrée en vigueur	Objet de l'entente
Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)	2003	Empêche les demandeurs de faire renouveler leur permis d'alcool ou de transférer un permis existant tant qu'ils n'ont pas réglé leurs arriérés d'impôts ou produit leurs déclarations de revenus en souffrance.
Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA)	1996	Permet au Ministère de recommander que le droit d'un concessionnaire de véhicules de vendre en Ontario soit révoqué si celui-ci ne règle pas ses arriérés d'impôts.
Agence du revenu du Canada (ARC)	1982	**Partage des recettes :** Permet à l'ARC et au Ministère de partager les sommes recouvrées lorsqu'ils ont tous les deux pris des mesures de perception contre un débiteur commun.
	1998	**Compensation de dettes par remboursement :** Permet d'utiliser les remboursements de l'ARC pour recouvrer des sommes dues au Ministère et vice versa.

ou des permis d'alcool délivrés par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), la Direction n'a pas demandé que les permis soient révoqués ou a attendu trop tard, après avoir épuisé les méthodes normales de perception. Par exemple, la Direction a averti le titulaire d'un permis d'alcool qui devait 1,1 million de dollars en taxe de vente au détail qu'elle demanderait à la CAJO de suspendre ou de révoquer son permis s'il ne contactait pas la Direction dans un délai de 30 jours. Environ six mois après avoir reçu la lettre d'avertissement, le contribuable n'avait toujours pas répondu, mais la Direction n'a pas entamé de procédures pour faire suspendre ou révoquer son permis d'alcool. Après de multiples tentatives de la Direction sur une période d'un an et demi, le contribuable a conclu une entente de paiement, mais il a manqué à ses engagements après seulement trois paiements totalisant environ 5 % de la dette en cours. Là encore, la Direction n'a pris aucune mesure pour faire suspendre ou révoquer le permis d'alcool. Deux ans après avoir dérogé à l'entente de paiement, le contribuable a remis volontairement son permis d'alcool alors qu'il venait à expiration. Au moment de notre vérification, sa dette n'avait pas encore été payée.

La Direction doit faire une meilleure utilisation des renseignements sur les contribuables contrevenants dont disposerait l'ARC. Ces renseignements pourraient servir à corroborer des données recueillies par la Direction ou à relever d'autres sources de revenus. La Direction a reconnu que l'échange d'information avec l'ARC est un outil utile mis à sa disposition durant le processus de perception, mais qu'elle n'en fait pas une utilisation systématique.

Comptes extraprovinciaux

Au moment de notre vérification, une analyse de la Direction révélait que plus de 320 millions de dollars en impôts étaient dus par des personnes et des entreprises ayant une adresse postale à l'extérieur de l'Ontario. La Direction reconnaît qu'elle peut assurer un suivi auprès de ces débiteurs en leur envoyant des avis ou en leur téléphonant, mais qu'elle ne pouvait pas instituer de poursuites judiciaires, comme la saisie-arrêt de comptes bancaires ou l'enregistrement de privilèges et de mandats sur des biens lorsque les comptes et les biens en question sont à l'extérieur de la province. La Direction a indiqué que le cadre législatif actuel pouvait ne pas permettre au Ministère ou à un organisme de perception du secteur privé agissant en son nom de recouvrer une dette à l'extérieur de la province. Elle examine d'autres options, dont la possibilité de demander des modifications législatives qui lui permettraient de signer des ententes interprovinciales et de prendre des mesures de perception plus efficaces pour recouvrer ses créances fiscales hors Ontario.

RECOMMANDATION 1

Pour maximiser le recouvrement des montants dus, la Direction de la perception du ministère des Finances doit :

- prendre le contact initial avec les contribuables contrevenants plus tôt dans le processus et assurer un suivi, dont des visites sur le terrain, de manière plus assidue et en temps plus opportun;
- faire une meilleure utilisation de tous les outils de perception et d'application disponibles, y compris les ententes de partenariat et de mise en commun de l'information conclues avec d'autres parties;
- continuer d'examiner les options, dont l'obtention des pouvoirs législatifs nécessaires pour entamer des poursuites judiciaires et percevoir les dettes d'entreprises et de personnes qui habitent en dehors de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Direction continuera d'améliorer et de renforcer son processus de perception, notamment en élaborant des pratiques exemplaires pour guider les percepteurs dans la mise en oeuvre

des activités de perception et la documentation de leur exécution ou inexécution, en prenant des mesures plus rapidement et en améliorant la priorisation des travaux en fonction du risque. La Direction s'efforcera d'appliquer les mesures de conformité fondées sur les ententes avec des tiers sans compromettre la viabilité des entreprises. La Direction entreprendra un examen de ses ententes de paiement à l'automne 2012, et les recommandations découlant de cet examen seront mises en oeuvre d'ici le 31 mars 2013.

La Direction poursuit le dialogue avec l'ARC afin d'améliorer la capacité d'échanger l'information. Les améliorations au processus résultant de ce dialogue seront immédiatement mises en oeuvre. La Direction s'emploie également à étendre le programme de respect de l'obligation contractuelle au secteur parapublic pour qu'aucune subvention ne soit octroyée à une entreprise qui doit de l'impôt à la province. On s'attend à ce que l'expansion de ce programme commence en mars 2013.

À l'heure actuelle, les lois de l'Ontario ne s'appliquent pas ailleurs. La Direction continuera, en collaboration avec les services juridiques et ses partenaires intergouvernementaux, d'examiner les façons possibles de recouvrer les sommes dues par les contribuables qui habitent à l'extérieur de l'Ontario. Cette question fera l'objet d'une discussion à la conférence fiscale interprovinciale/territoriale qui se tiendra en septembre 2012. Des options viables seront soumises à l'examen des décideurs.

Dotation

Le 1er juillet 2010, la taxe de vente au détail (TVD) provinciale a été remplacée par la taxe de vente harmonisée (TVH), laquelle est administrée par l'ARC. En mars 2010, dans le cadre de la fusion et du transfert de l'administration de la TVD, la Direction a négocié une entente avec l'ARC selon laquelle tous les employés du Ministère touchés par l'élimination de la TVD provinciale ont reçu une offre d'emploi de l'ARC. En conséquence de cette entente, en mars 2012, la Direction a perdu les trois quarts de son personnel, dont des gestionnaires, des percepteurs et des employés de soutien. Avant le transfert, la Direction avait un effectif de 389 personnes, dont 264 agents de perception et d'insolvabilité et 125 membres du personnel de gestion et de soutien.

Les 62 agents de perception et d'insolvabilité qui n'ont pas été mutés sont maintenant responsables de la fonction de perception de base. Les 34 membres du personnel de gestion et de soutien représentent plus du tiers de l'effectif de la Direction. Depuis le transfert, le nombre de comptes confiés aux agents de la plupart des niveaux de perception a doublé dans de nombreux cas et même triplé dans certains cas. La réduction considérable de l'effectif de la Direction, particulièrement touchant les percepteurs, et l'augmentation de la charge de travail qui en résulte mineront encore plus l'efficacité des efforts de perception des comptes offrant des possibilités de recouvrement et pourraient même entraîner encore plus de radiations que celles prévues à l'heure actuelle.

Avant mars 2012, la Direction comptait une Unité des services sur le terrain composée de huit agents sur le terrain qui appuyaient les percepteurs administratifs en visitant des entreprises et des résidences afin d'examiner les dossiers des clients, d'inspecter et d'évaluer les actifs et, dans certains cas, de négocier des ententes de paiement. Les agents sur le terrain devaient également assister aux audiences de la CAJO et de l'OMVIC portant sur la suspension possible des permis dans le cas des contribuables dont les impôts ou les déclarations de revenus étaient en souffrance. Cette unité a été éliminée après le transfert du personnel à l'ARC; les fonctions sur le terrain sont maintenant assumées par des percepteurs principaux de la TVD et de l'impôt sur les sociétés (IS) dont la charge de travail a doublé dans bien des cas, comme il est expliqué plus haut. Les charges de travail substantiellement plus lourdes, conjuguées aux responsabilités

additionnelles, pourraient réduire encore davantage le nombre de visites sur le terrain et entraîner d'autres retards dans la fonction de perception administrative, limitant encore plus les chances de percevoir les montants dus.

En 2009-2010, la Direction a été autorisée à embaucher jusqu'à 74 employés temporaires jusqu'en mars 2014. Elle a alors engagé des travailleurs temporaires jusqu'en mars 2012 afin de compenser la perte de personnel découlant du transfert de l'administration de l'IS à l'ARC. Cependant, au moment de notre vérification, la Direction n'avait pas pleinement évalué ses besoins liés à la fusion et au transfert de l'administration de la TVD et elle n'avait donc pas ajouté d'autres employés à son effectif. En août 2012, la Direction nous a informés qu'une analyse de ces besoins avait été entreprise et que des mesures étaient en cours pour engager du personnel temporaire.

Alors que d'autres ministères de l'Ontario font appel à des organismes du secteur privé pour percevoir les dettes non fiscales, la Direction de la perception du Ministère n'impartit aucun volet de sa fonction de perception. Les experts-conseils de l'extérieur qui ont examiné les opérations de la Direction en 2009 ont suggéré au Ministère d'examiner la possibilité de faire appel à des percepteurs du secteur privé. Ils ont étudié les pratiques en vigueur dans sept administrations ayant un mandat semblable à celui de l'Ontario et constaté qu'elles confiaient toutes certaines activités de perception à des organismes tiers. Ces administrations avaient habituellement recours à des agences de perception du secteur privé pour les comptes de faible valeur ou les cas dans lesquels tous les autres moyens de perception avaient échoué. De même, une étude effectuée par le Réseau intergouvernemental des meilleures pratiques fiscales, cofondé par la Direction, constatait que six des neuf administrations nord-américaines sondées avaient envisagé d'impartir certains volets de la fonction de perception afin d'alléger la charge de travail de leur personnel et d'accroître l'efficience, par exemple pour les comptes de faible valeur, les comptes hors territoire et les comptes où les efforts internes de perception n'avaient pas donné grand-chose. Certaines des administrations qui ont eu recours à des agences de perception du secteur privé ont connu un certain succès, mais elles ont dû adopter des lois précisant les renseignements qu'elles pouvaient communiquer aux organismes avant l'impartition.

Nous devrions ajouter que la Direction n'a pas encore déterminé les ressources requises pour une analyse complète des comptes en souffrance — c'est-à-dire les sociétés qui n'ont pas produit de déclaration de revenus. Au 31 mars 2012, il y avait plus de 200 000 comptes d'IS totalisant environ 500 000 défauts de paiement. Au moment de notre vérification, la Direction n'avait pas encore analysé ces comptes pour déterminer l'âge des dettes ni examiné les déclarations de revenus antérieures des sociétés afin de déterminer la probabilité de percevoir des impôts en souffrance.

RECOMMANDATION 2

Pour atténuer l'impact de la mutation de nombreux employés à l'Agence du revenu du Canada, la Direction de la perception du ministère des Finances doit :

- veiller à ce que le personnel temporaire recruté pour compenser la perte de ces employés possède les compétences et l'expérience voulues pour exécuter les fonctions de perception de façon efficace;
- déterminer si les percepteurs principaux pourront, en plus d'assumer leurs responsabilités habituelles, effectuer les visites requises sur le terrain de façon efficace et en temps opportun et assister aux audiences portant sur la suspension possible des permis d'alcool et de concessionnaire de véhicules, particulièrement à la lumière de la récente augmentation substantielle de leur charge de travail;
- envisager le recours à des agences de perception du secteur privé pour certains aspects de la fonction de perception.

À plus long terme, la Direction devrait déterminer si son effectif permanent actuel est suffisant pour maximiser la perception des créances non fiscales au cas où son mandat serait étendu à toutes les créances non fiscales du gouvernement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Direction examine de façon proactive la question de la dotation pour sa fonction des comptes débiteurs et pour l'élimination graduelle de la taxe de vente au détail. Elle recrutera 74 employés temporaires pour traiter les comptes débiteurs qui restent afin de maximiser les efforts de perception et les recouvrements. La répartition du travail sera modifiée d'ici décembre 2012. Le personnel temporaire sera en place jusqu'en mars 2014.

La Direction a déjà envisagé le recours à des agences de perception du secteur privé et déterminé qu'il ne s'agissait pas d'une option rentable ou viable en raison des questions de protection de la vie privée et de la nécessité de modifier des lois. Dans le cadre de ses discussions continues avec ses collègues intergouvernementaux, elle examinera la possibilité d'un recours stratégique à des agences de perception du secteur privé.

Comme la Direction continue de percevoir les créances non fiscales, la dotation constituera une considération clé ainsi qu'un volet du plan de mise en oeuvre.

Priorisation des comptes

La Direction de la perception du Ministère utilise principalement deux systèmes d'information indépendants. Les comptes de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt-santé des travailleurs indépendants (ISTI) résident dans le vieux système de la Direction, c'est-à-dire le Système de perception intégré (SPI). Pour percevoir les autres taxes et impôts dont elle est responsable — dont la taxe de vente au détail, l'impôt-santé des employeurs et la taxe sur le tabac —, la Direction utilise un système relativement nouveau appelé OntTax. Avant 2008, le SPI était le seul système utilisé pour administrer la perception des impôts. En 2008, les activités antérieures de perception pour tous les impôts sauf l'IS et l'ISTI ont été transférées dans OntTax. La Direction s'attend à mettre le SPI hors service une fois qu'elle aura perçu les montants d'IS en souffrance. OntTax continuera d'appuyer la perception et l'administration des autres taxes et impôts, et il sera envisagé de l'utiliser à l'appui de la perception des montants non fiscaux dus à la province si le rôle de la Direction est élargi, comme il est proposé dans le budget.

Pour déterminer les procédures appropriées de perception, il est important de disposer d'une méthode efficace de priorisation des comptes fondée sur le risque. Par exemple, les comptes à risque élevé devraient faire l'objet de mesures plus vigoureuses, tandis qu'une approche plus modérée conviendrait aux comptes plus susceptibles d'être payés. Avec la mise en oeuvre d'OntTax et sa méthodologie d'évaluation des risques, la Direction a beaucoup amélioré la priorisation des comptes détenus dans ce système et leur attribution aux percepteurs compétents. La Direction a récemment mis en oeuvre un système d'évaluation des risques et de sélection des vérifications (système FAIRS), qui analyse les antécédents de perception d'un compte afin de prédire la probabilité de paiement. Cela aide à déterminer la portée des efforts de perception qui devraient être consacrés à ce compte. Dans le cas des comptes fermés, le système FAIRS donne une vue d'ensemble des activités de perception qui ont permis de recouvrer les montants dus. À l'heure actuelle, ce système est utilisé seulement pour les comptes de TVD, mais la Direction prévoit de commencer à l'utiliser pour les autres types de comptes détenus dans OntTax en 2013. Comme le SPI n'a pas de capacité formelle d'évaluation des risques, la plupart des comptes détenus dans le SPI continuent d'être priorisés et attribués aux percepteurs en

fonction de leur valeur en dollars et de la date d'inscription dans le système de perception.

Grâce à la fonction d'évaluation des risques d'OntTax, les comptes sont priorisés sur la base de critères tels que le montant dû, le nombre d'inscriptions ou leur durée, les promesses rompues dans le passé et les poursuites judiciaires entamées s'il y a lieu. Une fois sa priorité établie, le compte est attribué aux percepteurs d'un des trois niveaux : le niveau 1 (comptes à faible risque) et les niveaux 2 et 3 (comptes à risque moyen ou élevé). Cependant, nous avons noté qu'une fois les comptes attribués, les percepteurs négligent souvent d'utiliser la cote de risque pour déterminer l'ordre de traitement des comptes.

Depuis l'élaboration de la méthodologie d'évaluation du risque dans OntTax en 2008, la Direction ne l'a ni mise à jour ni officiellement évaluée afin de déterminer si cet outil priorise les comptes de façon appropriée. Nous avons noté plusieurs anomalies dans l'évaluation des risques qui font ressortir la nécessité d'examiner et d'actualiser les critères pour que les percepteurs puissent en faire une meilleure utilisation dans l'établissement des priorités. Par exemple, certains des critères susmentionnés sont pris en compte sur toute l'histoire du compte, tandis que d'autres critères s'appliquent seulement après 2008, année d'adoption de la méthode d'évaluation du risque dans OntTax. Le manque d'uniformité des pratiques de perception a lui aussi un impact sur la cote attribuée aux comptes. Par exemple, la méthodologie d'évaluation du risque attribue des points au compte chaque fois qu'un avis est envoyé. En examinant les comptes, nous avons remarqué un manque notable d'uniformité dans le nombre d'avis envoyés par les percepteurs. En conséquence, certains comptes ont reçu plus de points simplement parce que le percepteur avait envoyé plus d'avis; les points attribués ne reflétaient pas nécessairement le risque associé au compte. Nous avons également noté plusieurs fluctuations importantes des cotes de risque, alors qu'il n'y avait aucun changement important dans les circonstances pouvant expliquer la différence.

RECOMMANDATION 3

Pour assurer l'efficacité de sa méthodologie d'évaluation du risque dans la priorisation des efforts de perception, la Direction de la perception du ministère des Finances doit évaluer formellement cette méthodologie afin de déterminer si elle permet de prioriser les comptes de façon appropriée et cohérente. La Direction doit ensuite élaborer des lignes directrices afin d'encourager les percepteurs à tenir compte de la cote de risque dans la priorisation de leur travail.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'Unité d'amélioration des opérations de la Direction et les membres de son personnel qui utilisent le système FAIRS du Ministère collaboreront pour répondre aux préoccupations du vérificateur général. La Direction examinera sa méthodologie et ses lignes directrices actuelles et apportera les changements nécessaires pour que les percepteurs priorisent leur travail en fonction des risques et de manière à maximiser le recouvrement des impôts dus à la province. L'examen initial sera effectué d'ici le 31 mars 2013.

SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE PERCEPTION

Une surveillance suffisante du travail des percepteurs est essentielle pour s'assurer que leurs efforts sont progressifs et déployés en temps opportun et que tous les outils disponibles ont été utilisés pour recouvrer le plus d'argent possible. La surveillance des activités de perception comporte deux grandes procédures :

- Deux fois par an, les gestionnaires de la perception examinent un échantillon de dossiers actifs de chaque percepteur. Ils examinent également certains comptes que

les percepteurs ont jugés irrécouvrables pour s'assurer que tous les efforts de perception ont été faits ou pour déterminer les cas dans lesquels il faut approuver des mesures telles que la négociation d'ententes de paiement outrepassant l'autorité du percepteur ou l'engagement et le suivi de poursuites judiciaires.

- L'Unité d'analyse du rendement (UAR) de la Direction et la Division de la vérification interne du Ministère examinent les comptes soumis pour radiation pour s'assurer que les montants sont exacts, que les politiques et procédures ont été suivies et que tous les efforts de perception ont été faits.

Nous avons remarqué que les examens semestriels des gestionnaires avaient permis de cerner des problèmes précis tels que les mesures de perception prises trop tard, la documentation incomplète et le défaut d'utiliser tous les outils de perception existants. Les gestionnaires nous ont informés qu'ils avaient discuté de ces problèmes avec les percepteurs concernés, mais nous n'avons trouvé aucune preuve qu'on avait vérifié si ces derniers avaient apporté les changements requis. Nous avons également noté l'absence d'analyse globale et de rétroaction concernant les préoccupations systémiques soulevées lors des examens semestriels ou l'examen par l'UAR des comptes soumis pour radiation.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les efforts de perception sont appropriés, déployés en temps opportun et conformes aux procédures établies, la Direction de la perception du ministère des Finances doit veiller à ce que les percepteurs documentent toute mesure de suivi prise pour résoudre les problèmes cernés lors de l'examen de leur travail. La Direction doit aussi identifier toute préoccupation systémique ainsi que les pratiques exemplaires repérées dans le cadre de ses examens continus des dossiers actifs et des comptes soumis pour radiation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Direction exige désormais des gestionnaires qu'ils procèdent à un examen de suivi auprès des percepteurs pour s'assurer que ces derniers apportent les changements recommandés par la direction. De plus, elle mettra en oeuvre un processus officialisé pour cerner périodiquement les préoccupations systémiques et les pratiques exemplaires, et elle travaillera en étroite collaboration avec l'Unité d'amélioration des opérations et l'Unité d'analyse du rendement afin d'améliorer, de communiquer et de surveiller la mise en oeuvre des pratiques exemplaires.

Rapports de la direction

Pour surveiller les activités de perception de façon efficace, les gestionnaires doivent avoir accès à des renseignements suffisants et opportuns sur les opérations et le rendement. Nous avons toutefois constaté que les rapports produits par les systèmes d'information du Ministère n'appuyaient pas de façon adéquate la surveillance de la fonction de perception. En particulier :

- Le SPI – qui, au moment de notre vérification, servait à administrer plus de 50 % des comptes débiteurs de la Direction – ne peut produire aisément que des rapports préprogrammés. Les rapports supplémentaires contenant des renseignements de base, comme les demandes de listes de comptes avec les modalités de paiement et les poursuites judiciaires intentées, prennent énormément de temps à produire. Ces rapports ne peuvent être produits que sur demande spéciale ou requête d'extraction des données requises du système — processus qui coûte cher et qui prend du temps. Le Ministère prévoit de mettre le SPI hors service une fois que la plupart des comptes d'IS auront été réglés, mais l'incapacité du système de produire des renseignements utiles pour les activités de perception posera problème entre-temps.

- Bien qu'il soit substantiellement plus facile d'obtenir des renseignements clés sur les comptes dans OntTax que dans le SPI, il y a encore certaines limites. En particulier, la valeur des actifs sur lesquels des privilèges et des mandats ont été enregistrés avant la mise en oeuvre d'OntTax en 2008 et n'ont pas été renouvelés ou modifiés depuis est comptabilisée à 0 $ même si le système contient des informations sur la valeur réelle des actifs sur lesquels des privilèges et des mandats ont été enregistrés. Le Ministère ne peut donc pas déterminer quelle partie des créances fiscales est garantie par des privilèges ou des mandats sur ces comptes. De plus, dans bien des cas, les modalités de paiement ne couvrent pas le montant total de la dette en souffrance, même si OntTax indique que ce montant est couvert par le mode de paiement. Dans les cas de ce genre, OntTax ne donne pas une image fidèle des créances fiscales garanties par les modes de paiement. Le système ne fournit pas non plus de détails tels que le nombre, le montant et la fréquence des versements associés à chaque mode.

RECOMMANDATION 5

Comme le système OntTax continuera d'appuyer l'exécution et l'administration des autres lois fiscales, ainsi que la perception des montants non fiscaux dus à la province si le rôle de la Direction est élargi, la Direction de la perception du ministère des Finances doit travailler avec le personnel des systèmes du Ministère pour s'assurer que les rapports du système fournissent des renseignements complets, exacts et à jour sur les comptes débiteurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'Unité d'analyse du rendement et l'Unité d'amélioration des opérations de la Direction continueront de travailler en étroite collaboration avec le personnel des systèmes du Ministère pour garantir que les rapports du système sont complets et exacts et qu'ils répondent aux préoccupations en temps opportun.

Mesures du rendement

Le mandat global de la Direction de la perception est d'assurer une perception efficace et efficiente des dettes fiscales en souffrance. La Direction fournit certains renseignements sur ses résultats pour une année donnée — dont les montants perçus et le nombre de comptes clos ou radiés — et compare les résultats à ceux de l'exercice précédent. Cependant, avant l'exercice 2010-2011, la Direction n'avait pas établi de points de référence significatifs alignés sur son mandat par rapport auxquels elle pouvait évaluer le rendement, soit pour la Direction soit pour chaque percepteur. En 2010-2011, la Direction a établi une mesure repère globale de rendement : le nombre total de comptes réglés en pourcentage des nouveaux comptes reçus. En se fondant sur les résultats de l'exercice antérieur et d'autres hypothèses, la Direction a fixé cette mesure à 75 % jusqu'en 2013-2014. Nous reconnaissons que la Direction a essayé d'établir une mesure globale du rendement, mais nous nous demandons si celle-ci est utile compte tenu de ce qui suit :

- La mesure suit et rapporte seulement les résultats pour la TVD et d'autres lois fiscales administrées dans le système OntTax — soit moins de la moitié des comptes débiteurs de la Direction. La mesure ne donne donc pas une image complète et exacte de l'efficacité de l'effort de perception global de la Direction.
- Le nombre de comptes de TVD renvoyés continue de diminuer substantiellement étant donné le récent transfert de l'administration de la TVD à l'ARC. Cette baisse empêche la Direction de faire une comparaison significative entre le rendement effectif et la valeur repère. Par exemple, pour l'exercice 2011-2012, la Direction a déclaré que le nombre de comptes réglés équivalait à 158 % du

nombre de nouveaux comptes. La Direction a largement dépassé sa cible de 75 %, mais cela pourrait être attribuable à une baisse importante du nombre de nouveaux comptes en souffrance plutôt qu'à une hausse marquée des sommes recouvrées dans les comptes existants.

Le rendement de chaque percepteur est principalement évalué en fonction du nombre de décharges, c'est-à-dire de dettes complètement recouvrées. La décharge est créditée au dernier percepteur assigné au compte sans qu'on se demande quelles mesures prises par quel percepteur ont réellement mené au recouvrement de la dette. Cette façon de procéder ne reconnaît pas la contribution des percepteurs qui ont réussi à percevoir au moins une partie de la dette en souffrance. On estime que les activités de perception ont été prises en temps opportun si les comptes dont le solde dépasse 100 000 $, qui représentent environ 80 % des créances de la Direction, font l'objet d'une mesure quelconque tous les 90 jours. Cependant, la pertinence et l'efficacité des mesures de perception ne sont pas évaluées de façon systématique.

Nos recherches sur les pratiques de perception efficaces dans le secteur privé indiquent que le taux de recouvrement en dollars est le principal facteur pris en considération dans l'évaluation du rendement des agences de perception et que différents paramètres peuvent être utilisés pour calculer le taux. Par exemple, les taux de recouvrement peuvent être calculés selon l'ensemble des créances fiscales, les comptes clos, les comptes par âge ou le bureau de région ou de district. Des points de référence peuvent être établis pour les différents recouvrements puis comparés aux taux réels. De plus, les rapports sur les raisons de la clôture ou de la radiation des comptes peuvent donner une bonne idée de l'efficacité des processus internes.

RECOMMANDATION 6

Pour mieux suivre l'efficacité de ses efforts de perception, la Direction de la perception du ministère des Finances doit définir plus clairement ses points de référence et ses mesures de rendement liés à la perception, pour la Direction même et pour chaque percepteur. Les résultats doivent être suivis et évalués par rapport aux points de référence établis et faire l'objet de rapports périodiques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Direction a récemment engagé une société d'experts-conseils pour l'aider à élaborer une fiche de rendement équilibrée pour la Direction et pour chaque percepteur. La Direction fera fond sur le travail des experts-conseils en déterminant les éléments de données compris dans les systèmes du Ministère et en établissant des mesures de rendement et des points de référence. Elle essaiera également d'établir des points de comparaison avec des organisations semblables et elle en discutera avec ses partenaires intergouvernementaux en septembre 2012. L'examen initial doit être terminé d'ici le 31 mars 2013.

Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle

Contexte

Les 20 universités de l'Ontario bénéficiant de fonds publics offrent des programmes de premier cycle et de cycles supérieurs dans une grande variété de domaines. En 2010-2011, ces universités comptaient environ 390 000 étudiants à temps plein, en plus de quelque 44 000 étudiants étrangers et autres étudiants suivant des cours ne donnant pas droit à une aide provinciale. Ces universités employaient environ 15 000 membres à temps plein du corps professoral. Le corps professoral englobe les professeurs permanents ayant des responsabilités en matière d'enseignement et de recherche, le personnel enseignant n'assumant généralement pas de responsabilité de recherche, et les chargés de cours à temps partiel engagés à forfait pour donner un ou plusieurs cours.

La plupart des universités ontariennes ont été constituées par des lois de l'Assemblée législative provinciale ou poursuivent leurs activités en vertu de telles lois, qui établissent leurs structures de gouvernance. La responsabilité à l'égard de la gouvernance des universités est souvent partagée par le conseil d'administration et le sénat de l'établissement. Le conseil d'administration est habituellement responsable du volet organisationnel de l'université, notamment la gestion des biens immobiliers, les revenus, les dépenses et d'autres activités commerciales. Le sénat est quant à lui chargé des questions liées à l'enseignement, telles que la détermination des programmes d'études, l'établissement des normes d'admission ainsi que l'octroi des diplômes et des grades.

Les universités de l'Ontario ont toujours joui d'une autonomie appréciable, mais elles sont généralement tenues de faire rapport sur les questions financières et autres au ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère). Par ailleurs, outre les frais d'inscription, les fonds provenant des services aux étudiants, les dons et divers autres revenus qu'elles perçoivent, les universités dépendent dans une large mesure des fonds publics. Si l'on exclut les fonds gouvernementaux destinés à l'aide aux étudiants, à la recherche et aux subventions d'immobilisations, le Ministère a accordé aux universités ontariennes un financement de fonctionnement totalisant environ 3,3 milliards de dollars en 2010-2011.

La vision du Ministère en matière d'enseignement postsecondaire consiste à renforcer l'avantage concurrentiel de la province et à améliorer la qualité de vie en ayant la population la plus scolarisée et la main-d'oeuvre la plus qualifiée qui soit. Comme le Ministère prévoit que 70 % de tous les nouveaux emplois nécessiteront une scolarité et une formation supérieures au niveau secondaire,

son objectif est que 70 % des Ontariens aient un diplôme d'études postsecondaires d'ici 2020.

Les professeurs d'université s'acquittent généralement de deux responsabilités principales : enseigner aux étudiants et effectuer de la recherche dans leur domaine de spécialité. Au niveau du premier cycle, l'enseignement prend davantage la forme de cours structurés en salle de classe tandis qu'aux cycles supérieurs, on favorise l'enseignement individualisé ou en petits groupes. L'enseignement prodigué aux étudiants contribue considérablement à leur apprentissage. En revanche, un enseignement inefficace peut avoir des conséquences néfastes sur l'apprentissage. Par conséquent, un enseignement de qualité supérieure peut aider le Ministère, les universités et les étudiants de l'Ontario à atteindre leurs objectifs.

Objectif et portée de la vérification

La vérification avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle le Ministère et certaines universités de l'Ontario soutiennent la production de renseignements utiles sur le rendement concernant la qualité de l'enseignement prodigué aux étudiants du premier cycle, et évaluent et déclarent périodiquement de tels renseignements.

La haute direction du Ministère et des universités sélectionnées ont examiné et accepté l'objectif de notre vérification et les critères connexes.

Nos travaux de vérification ont principalement été menés à l'Université Brock, à l'Institut universitaire de technologie de l'Ontario, à l'Université de Toronto et au Ministère. Ces travaux ont surtout porté sur les étudiants de premier cycle, car ils comptent pour la majorité de la population étudiante des universités. Nous avons également rencontré le Conseil des universités de l'Ontario (CUO), qui représente les intérêts des universités de l'Ontario bénéficiant de fonds publics, l'Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario (OCUFA), qui représente les associations des professeurs des universités ontariennes, et l'Ontario Undergraduate Student Alliance (OUSA), qui représente les intérêts des étudiants universitaires de premier cycle. Nous avons aussi parlé à des représentants du Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, organisme du gouvernement de l'Ontario chargé d'effectuer de la recherche fondée sur des faits dans le but d'améliorer le système d'éducation postsecondaire, de même qu'à des représentants du Conseil d'assurance de la qualité des universités de l'Ontario (CAQUO). Le CAQUO, qui a été établi par le CUO, a pour mandat de surveiller les processus d'assurance de la qualité pour l'ensemble des programmes d'études offerts par les universités de l'Ontario bénéficiant de fonds publics.

Dans notre vérification, nous avons examiné les lois, les politiques et les procédures pertinentes, et nous avons rencontré le personnel concerné au Ministère et aux universités que nous avons visitées, notamment des membres du corps professoral, des directeurs de département et des doyens (en général, un doyen est responsable d'une faculté professionnelle, telle que la faculté de génie ou la faculté de droit, ou d'une faculté telle que des sciences humaines ou des sciences sociales). En outre, nous avons rencontré un certain nombre d'étudiants à chacune des universités visitées, nous nous sommes renseignés sur les pratiques d'autres administrations, et nous avons engagé un conseiller reconnu en tant que chercheur spécialiste du domaine du développement des étudiants et de l'évaluation de l'enseignement.

Nous n'avons pas fait appel aux services de vérification interne du Ministère ou des universités pour réduire l'étendue de notre travail de vérification, car ils n'avaient pas fait de vérification récente de la qualité de l'enseignement universitaire.

Résumé

Du point de vue du Ministère, une université a pour mandat principal de fournir un enseignement de bonne qualité aux étudiants et de les préparer à accéder au marché du travail. Nous croyons que les étudiants, leurs parents et le grand public seraient d'accord avec cette idée.

Les administrateurs (les doyens et les directeurs de faculté ou de département) à qui nous avons parlé aux universités visitées ont mentionné que l'évaluation de la qualité de l'enseignement universitaire au premier cycle est complexe et difficile à quantifier. La plupart estimaient néanmoins qu'il était possible d'élaborer des mesures pertinentes afin de s'informer de la qualité de l'enseignement. Le Ministère et les universités visitées n'évaluaient pas officiellement la qualité et l'efficacité de l'enseignement et ne produisaient pas de rapports réguliers à ce sujet, mais nous avons constaté que les trois universités disposaient d'information sur le rendement de l'enseignement pouvant être utile dans une certaine mesure. Par exemple, toutes les universités de l'Ontario, y compris celles que nous avons visitées, avaient mis en place un processus efficace qui permettait généralement aux étudiants du premier cycle de procéder à des évaluations à la fin de leurs cours.

Toutefois, selon notre examen, les universités visitées effectuaient peu d'analyses globales des évaluations faites par les étudiants, et environ le quart seulement des universités ontariennes ont mentionné qu'elles mettaient un résumé des résultats des évaluations à la disposition des étudiants pour les aider à prendre leurs décisions concernant leur choix de cours.

Il convient de souligner que, sans égard aux questions touchant la qualité de l'enseignement, une récente enquête auprès de la population étudiante universitaire de l'Ontario a révélé que 78 % des étudiants de dernière année étaient satisfaits de leur expérience universitaire, et que les trois universités visitées avaient mis en place des processus, à des degrés divers, visant à améliorer la qualité de l'enseignement, comme l'établissement de centres d'enseignement et la prise en compte du rendement en matière d'enseignement dans les décisions concernant l'offre de postes permanents et les promotions. Cependant, certaines de nos observations principales sur la qualité de l'enseignement prodigué aux universités visitées, ainsi que les renseignements disponibles à d'autres universités, donnent à penser qu'il faut en faire plus pour s'assurer que la qualité de l'enseignement est valorisée, encouragée et récompensée.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Une seule des universités visitées regroupait périodiquement les données sur les évaluations des cours par les étudiants du premier cycle, mais l'une des autres universités nous a informés qu'elle établissait un nouveau cadre d'évaluation des cours et qu'elle envisageait de regrouper les résultats des évaluations des cours et de les analyser lorsque le système sera entièrement fonctionnel. La troisième université visitée ne regroupait ni ne déclarait les résultats des évaluations par les étudiants et n'envisageait pas de le faire. En fait, nous avons été informés que la décision de différer la permanence d'un membre du corps professoral avait été renversée en appel, notamment parce que les administrateurs de l'université ne disposaient pas de données globales sur les évaluations des étudiants afin de montrer que, pour le professeur en question, les résultats des évaluations étaient inférieurs à leurs attentes.
- Certains membres du corps professoral à qui nous avons parlé estimaient que les évaluations annuelles de leur rendement ne leur fournissaient pas de rétroaction constructive sur la qualité de leur enseignement. Nous avons relevé des exemples où le rendement en matière d'enseignement avait fait l'objet de critiques dans les évaluations par les étudiants, mais rien n'indiquait qu'une

orientation particulière avait été fournie aux professeurs concernés ou qu'ils avaient sollicité de l'aide pour améliorer leurs compétences en enseignement. En outre, aucune des universités visitées n'exigeait la remise des évaluations écrites de rendement aux chargés de cours, bien que ceux-ci représentaient de 10 % à 24 % du nombre d'équivalents temps plein.

- Nous avons examiné un échantillon de décisions de permanence et de promotion aux trois universités visitées et avons constaté que la documentation disponible sur la qualité de l'enseignement était généralement positive. À l'une des universités toutefois, nous n'avons pu examiner que la documentation portant sur 2011, car les documents relatifs aux décisions antérieures avaient été détruits, conformément à la convention collective de l'université. À une autre université, un professeur ayant obtenu une permanence avait reçu une cote bien inférieure à la moyenne dans les évaluations des étudiants et l'administration avait constamment recommandé qu'il améliore son rendement d'enseignement. Cette université ne pouvait différer les décisions de permanence jusqu'à l'amélioration du rendement, parce que la décision de refuser la permanence entraînait un licenciement, selon l'entente conclue avec le corps professoral.
- D'après les résultats globaux des évaluations des cours par les étudiants du premier cycle dans l'une des universités visitées, la Faculté de l'éducation obtenait constamment des résultats de beaucoup supérieurs aux autres facultés dans les évaluations générales de l'efficacité des professeurs. On nous a dit que presque tous les membres de ce corps professoral, contrairement à ceux des autres facultés, avaient suivi une formation structurée en enseignement. En général, les universités ontariennes n'exigent pas que les membres du corps professoral aient suivi une telle formation. Aux trois universités visitées, les évaluations du rendement ont révélé des exemples où, à divers degrés, l'efficacité de l'enseignement pouvait être améliorée, mais nous n'avons relevé aucune preuve que les professeurs concernés avaient obtenu une orientation particulière ou qu'ils avaient sollicité une assistance auprès des centres d'enseignement et d'apprentissage des universités. En fait, à deux des universités visitées, les dossiers dans les centres indiquaient que la participation annuelle des membres du corps professoral aux ateliers d'enseignement était en moyenne moins d'une heure par professeur.
- Selon le CUO, bien que le financement ministériel pour les universités ontariennes ait augmenté sensiblement au cours de la dernière décennie, le financement par étudiant reste inférieur à celui octroyé par les autres provinces canadiennes. Une étude récente du CUO a aussi révélé que l'Ontario affiche le ratio des étudiants au personnel enseignant le plus élevé au Canada. À l'une des universités visitées, 75 % des places disponibles dans les programmes de première année de plusieurs facultés se trouvaient dans des classes de plus de 100 étudiants. Des recherches indiquent que les classes nombreuses entraînent des difficultés liées à la prestation d'un enseignement efficace, ce qui peut avoir une incidence sur l'apprentissage des étudiants. Dans une récente enquête, des professeurs à l'échelle de la province ont mentionné que leur charge de travail avait augmenté ces cinq dernières années, qu'ils avaient donc moins de temps à consacrer à des rencontres en personne avec les étudiants en dehors des heures de cours, qu'ils recouraient davantage à des examens à choix multiples et donnaient moins de travaux écrits.
- Le Ministère réalise des progrès vers l'atteinte de son objectif que 70 % de la population ontarienne aura un diplôme d'études postsecondaires d'ici 2020. Il a mentionné en 2011 que 64 % des Ontariens âgés de 25 à 64 ans avaient suivi des études postsecondaires, comparativement

à 56 % en 2002. Nous avons toutefois constaté que deux ans après la diplomation, seulement 65 % des diplômés interrogés occupaient un emploi à temps plein faisant appel aux compétences acquises dans leurs études. L'OUSA a fait savoir qu'une telle information sur le taux de placement des diplômés serait très utile aux étudiants dans leur choix d'une université et d'un programme d'études.

Constatations détaillées de la vérification

PROCÉDURES D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT

Bien que les administrateurs à qui nous avons parlé (tels que les doyens et les directeurs de faculté ou de département) aux universités visitées aient indiqué que l'évaluation de la qualité de l'enseignement universitaire au premier cycle est complexe et difficile à quantifier, la plupart estimaient qu'il était possible d'élaborer des mesures pertinentes afin de s'informer de la qualité de l'enseignement. Les administrateurs ont aussi mentionné qu'aucun indicateur ne pouvait à lui seul évaluer la qualité de l'enseignement. Même si les universités visitées n'évaluaient pas officiellement la qualité et l'efficacité de l'enseignement et ne produisaient pas de rapports réguliers à ce sujet, nous avons constaté que les trois universités disposaient d'information sur le rendement de l'enseignement pouvant être utile dans une certaine mesure – telle que les évaluations des cours par les étudiants, les évaluations du rendement des professeurs, les sondages auprès des étudiants et les examens des programmes.

Évaluations des cours par les étudiants

Les étudiants évaluent les cours en remplissant des questionnaires où ils écrivent ou choisissent des réponses sur un large éventail de sujets, tels que le contenu du cours et la qualité de l'enseignement. Bien que les processus différaient aux trois universités visitées, les questionnaires sont habituellement remis aux étudiants deux ou trois semaines avant l'examen final du cours, et les résultats ne sont fournis au professeur qu'après que l'examen final a été corrigé et que les notes des étudiants sont présentées. En général, le processus d'évaluation par les étudiants s'accompagne de politiques visant à faire en sorte que le professeur n'influence pas les réponses et que celles-ci demeurent anonymes.

Certaines recherches sur les évaluations par les étudiants révèlent que certains membres du corps professoral mettent en doute la capacité des étudiants d'évaluer correctement les professeurs, alors que d'autres recherches indiquent que la plupart des professeurs ont une opinion positive des évaluations des cours par les étudiants. Même si des recherches montrent que les étudiants ne peuvent évaluer correctement les connaissances ou compétences d'un professeur dans une discipline donnée, certaines études concluent que les évaluations des étudiants sont valides, fiables et utiles lorsqu'elles sont examinées de façon approfondie. En outre, ces études indiquent que les étudiants peuvent évaluer de façon très précise l'efficacité de l'enseignement en classe, notamment en ce qui concerne la présentation, la clarté, le degré d'organisation du professeur, la charge de travail et leur expérience d'apprentissage globale.

Nous avons examiné le processus d'évaluation par les étudiants aux trois universités, et l'on nous a informés que la plupart des cours de premier cycle étaient évalués, à l'exception des classes peu nombreuses, et une université qui ne demandait pas toujours aux étudiants d'évaluer les chargés de cours à temps partiel. Une seule des trois universités avait recours à un questionnaire commun pour tous les cours de premier cycle. Les deux autres ne disposaient pas d'un questionnaire commun d'évaluation par les étudiants pour toutes les facultés et, dans un cas, les questionnaires différaient même d'un département à l'autre dans la même faculté.

L'université qui utilisait un questionnaire commun avait aussi pris l'initiative de mettre au point

un système en ligne où les données pouvaient être regroupées et comparées aux échelons de la faculté et de l'université. Notre analyse de ces données a montré qu'au cours des cinq dernières années, la cote moyenne des professeurs a été de 1,22, sur une échelle de -2 à +2, ce qui indique que les étudiants étaient généralement satisfaits de la qualité de l'enseignement fourni. Une analyse plus poussée a révélé ce qui suit :

- Les résultats des évaluations des professeurs variaient considérablement d'une faculté à l'autre, les cotes moyennes des cinq dernières années allant de 1,03 à 1,46. Cependant, l'université n'avait pas formellement étudié les raisons de ces écarts entre les facultés afin de recenser et de partager les pratiques exemplaires, de façon à améliorer la qualité de l'enseignement dans les facultés moins performantes.
- Nous avons aussi constaté des variations dans le rendement de différents types de professeurs. Par exemple, au cours des trois dernières années, les professeurs occupant des postes menant à la permanence et centrés sur l'enseignement ont obtenu des cotes presque identiques (1,23 et 1,25), alors que les chargés de cours ont reçu une cote moyenne inférieure (1,03). Cette université faisait beaucoup appel à des chargés de cours, qui comptaient pour 24 % des équivalents temps plein et donnaient environ 40 % des cours. Cette évaluation globale par les étudiants était conforme aux opinions des administrateurs à qui nous avons parlé et qui ont indiqué que l'enseignement prodigué par les chargés de cours était généralement de moins bonne qualité, notamment parce qu'ils assumaient souvent d'autres responsabilités professionnelles en parallèle.

L'une des autres universités visitées nous a informés qu'elle établissait un nouveau cadre d'évaluation des cours en ligne comprenant des questions de base communes à tous les départements et facultés. Cette université envisageait aussi de regrouper les résultats et d'analyser les données une fois que le système serait pleinement fonctionnel. À cette université, la vaste majorité des membres du corps professoral avait obtenu au moins la cote « bonne » dans les évaluations des étudiants que nous avons examinées.

Nous n'avons pu examiner les évaluations des étudiants à la troisième université, parce que la convention collective conclue avec le corps professoral stipule que les évaluations sont la propriété des professeurs, et l'on ne nous a pas permis d'y accéder. Aux termes de la convention collective, l'administration peut utiliser les évaluations des étudiants dans le processus de permanence et de promotion et dans les évaluations annuelles. Cependant, les cotes attribuées dans les évaluations étudiantes étaient inscrites dans la moitié environ des rapports sur les activités que nous avons examinés (les membres du corps professoral remettent ces rapports aux administrateurs en vue des évaluations annuelles). Ces cotes étaient positives pour la plupart, mais nous n'avons pu vérifier leur exactitude, et dans de nombreux cas, on ne pouvait dire si la cote représentait une moyenne générale pour les différentes questions sur le rendement d'enseignement ou si elle correspondait aux réponses à une seule question. À cette université, nous avons relevé un cas où la décision de différer la permanence d'un professeur, fondée sur des préoccupations liées à l'enseignement, avait été infirmée en appel. Les administrateurs de l'université nous ont informés que cette situation avait découlé en partie du fait qu'ils ne disposaient pas de données globales sur les évaluations des étudiants afin de montrer que, pour le professeur en question, les résultats de ces évaluations étaient inférieurs à leurs attentes.

Nous avons constaté qu'une seule des trois universités fournissait aux étudiants le résumé des résultats des évaluations des cours et celle-ci nous a informés que seulement la moitié de ses étudiants pouvaient accéder facilement à ces résultats. Elle nous a également dit qu'une fois que son nouveau cadre sera en place, les étudiants pourront accéder au résumé des résultats des évaluations, à moins que le professeur choisisse de se soustraire au

processus. Les étudiants à qui nous avons parlé aux trois universités, ainsi que l'OUSA, estimaient qu'il serait utile d'avoir accès aux résultats des évaluations pour le choix des cours à l'avenir. Par ailleurs, des représentants de l'OUSA et certains étudiants à qui nous avons parlé ont mentionné que lorsque les résultats ne sont pas accessibles, les étudiants ont tendance à ne pas prendre le processus d'évaluation au sérieux. Ils ont en effet l'impression que les résultats ne sont pas réellement utilisés par l'université ou le professeur. Nous avons communiqué avec les 20 universités de l'Ontario bénéficiant de fonds publics et nous avons appris qu'elles donnaient toutes la possibilité de remplir des évaluations des cours à la plupart des étudiants. Cependant, cinq universités seulement ont indiqué que les étudiants avaient généralement accès aux résultats de ces évaluations.

Bien que les administrateurs de deux universités étaient généralement d'avis que les résultats des évaluations par les étudiants pouvaient être utilisés conjointement avec d'autres indicateurs pour obtenir de l'information sur la qualité de l'enseignement, aucune des trois universités n'utilisait de telles évaluations sous forme agrégée pour produire périodiquement des analyses ou des rapports sur la qualité de l'enseignement soit à l'échelle de l'université ou des corps professoraux visés par nos travaux.

Évaluations annuelles du rendement des professeurs

Les évaluations annuelles des professeurs peuvent leur être utiles pour leur perfectionnement professionnel et la détermination des lacunes de rendement, de façon à favoriser leur amélioration. Les trois universités visitées avaient des politiques en place aux fins de l'évaluation annuelle du rendement en matière d'enseignement pour les professeurs occupant des postes menant à la permanence et centrés sur l'enseignement. Bien que les processus différaient aux trois établissements, ceux-ci exigeaient tous que les membres du corps professoral soumettent à l'administration un rapport sur les activités décrivant, entre autres, leurs activités d'enseignement. Ce rapport sur les activités pouvait inclure de l'information sur les cours donnés, la supervision d'étudiants, l'élaboration des cours, les prix et les distinctions, les améliorations de l'enseignement et le perfectionnement professionnel. Nous avons été informés que ces rapports et d'autres renseignements pertinents sont pris en compte, conjointement avec les évaluations des cours par les étudiants, dans l'évaluation du rendement général et du rendement en matière d'enseignement des professeurs. Aux trois universités visitées, les évaluations des cours des étudiants constituaient la principale source de données pour évaluer le rendement de l'enseignement en classe, car, dans presque tous les cas, elles représentaient les seules évaluations documentées de l'enseignement en classe.

À l'une des universités visitées, les administrateurs ont accordé à la grande majorité des professeurs retenus aux fins de l'examen une cote globale indiquant un rendement satisfaisant en matière d'enseignement. À la deuxième université, bien que les professeurs retenus pour notre vérification aient fait l'objet d'une évaluation annuelle, environ la moitié n'avaient pas reçu de cote quantitative ou qualitative liée à des critères de rendement précis. À la troisième université, la majeure partie des professeurs avaient obtenu des résultats d'évaluation indiquant qu'ils se conformaient à leur convention collective, ce qui signifiait qu'ils avaient offert un rendement satisfaisant en matière d'enseignement. Selon l'administration de cette université, la prise en compte des variations dans les niveaux de rendement favoriserait les améliorations dans l'enseignement. Cependant, la convention collective ne prévoyait pas l'obligation de fournir les évaluations du rendement aux membres du corps professoral, sauf en cas de préoccupation relative au rendement.

Nous avons examiné un échantillon d'évaluations du rendement aux trois universités visitées et avons constaté ce qui suit :

- Dans un petit nombre de cas à une université, les évaluations des étudiants donnaient à penser que le rendement en matière d'enseignement pouvait être amélioré, mais rien n'indiquait dans les évaluations annuelles ou dans les dossiers qu'on avait fourni une orientation aux professeurs concernés ou que ceux-ci avaient pris des mesures en vue de s'améliorer.
- À une autre université, les résultats des évaluations par les étudiants à l'échelle de l'établissement indiquaient que ces derniers n'étaient pas entièrement satisfaits du rendement d'environ 20 % des professeurs à temps plein. Or, même si les évaluations des étudiants donnaient à penser que des améliorations pouvaient être apportées, nous n'avons constaté dans certains cas aucun élément montrant que les professeurs avaient sollicité une aide de leur propre initiative ou à la demande de l'administration. Nous avons également observé des cas où les évaluations positives du rendement par l'administration ne correspondaient pas aux résultats des évaluations des étudiants. Dans un cas, les résultats de l'évaluation d'un professeur par les étudiants étaient considérablement inférieurs à la moyenne, et l'administrateur a recommandé que celui-ci sollicite de l'aide afin d'améliorer ses compétences en enseignement; ce professeur a néanmoins obtenu la note de 8 sur 10 pour son rendement d'enseignement.
- À la troisième université, les commentaires inscrits par les étudiants dans leurs évaluations des cours n'étaient généralement pas examinés et, souvent, l'administration tenait uniquement compte de la question portant sur le rendement général. L'administration avait pourtant accès aux réponses des étudiants à un certain nombre de questions pouvant être instructives, par exemple, si le professeur présentait le matériel de cours de façon organisée et bien planifiée, s'il expliquait clairement les notions au moyen d'exemples appropriés, et s'il communiquait avec enthousiasme et intérêt la matière. Notre examen d'un échantillon d'évaluations des étudiants a révélé que, dans certains cas, on ne pouvait dire si l'administration avait fourni une rétroaction aux professeurs qui, selon toute vraisemblance, pouvaient améliorer des aspects précis de leur enseignement (bien que la vaste majorité des professeurs aient reçu une cote qualitative globale correspondant à un bon rendement).

Aux trois universités visitées, certains professeurs nous ont dit que les évaluations des cours par les étudiants jouaient un trop grand rôle dans l'évaluation de l'enseignement, et que les évaluations annuelles de leur rendement ne s'accompagnaient pas d'une rétroaction adéquate sur leur enseignement. À l'une des universités, certains professeurs ont mentionné que d'autres techniques d'évaluation, comme des examens périodiques effectués par d'autres professeurs, pourraient s'ajouter aux évaluations par les étudiants de l'enseignement en classe. Cependant, aucune des universités visitées ne recourait régulièrement à d'autres techniques d'évaluation à cette fin.

Évaluations du rendement des chargés de cours

En général, aucune des universités visitées ne fournissait d'évaluation annuelle écrite aux chargés de cours. Aux trois universités, les chargés de cours représentaient entre 10 et 24 % des équivalents temps plein. À l'université qui comptait la plus grande proportion de chargés de cours, beaucoup d'entre eux y travaillaient depuis plusieurs années.

À deux des trois universités visitées, les chargés de cours inclus dans notre échantillon obtenaient généralement des évaluations positives des étudiants. À la troisième, nous avons constaté plusieurs cas où les chargés de cours avaient obtenu des cotes inférieures à la moyenne du corps professoral, et rien n'indiquait que les administrateurs avaient demandé à ces enseignants de solliciter

de l'aide. Dans un cas, le chargé de cours s'est vu accorder un contrat d'enseignement à temps plein après avoir obtenu, pendant trois années consécutives, des évaluations des étudiants parmi les pires. Nous avons été informés que l'administration avait aiguillé cette personne vers le centre d'enseignement et d'apprentissage de l'université mais, selon notre examen du registre des présences du centre, le chargé de cours n'avait participé à aucun atelier au cours des deux dernières années et il n'y avait aucune documentation relative à d'autres activités de perfectionnement professionnel ayant eu lieu au centre.

Étant donné que deux des trois universités ne fournissaient pas d'évaluations annuelles du rendement à leurs chargés de cours, et qu'une le faisait à l'occasion, la documentation concernant le rendement des chargés de cours en matière d'enseignement se limitait généralement aux résultats des évaluations des étudiants. Cette question était préoccupante, car les recherches semblent indiquer qu'une source d'information unique ne peut suffire à elle seule à évaluer la qualité de l'enseignement et que les évaluations des étudiants constituent seulement un des facteurs à prendre en compte. Par ailleurs, une université n'exigeait pas que les étudiants remplissent des évaluations pour les cours donnés par des chargés de cours. Il se peut donc que le dossier de certains chargés de cours ne comporte aucune information sur la qualité de l'enseignement.

Enquêtes auprès des étudiants

Les trois universités visitées participaient aux enquêtes nationales auprès des étudiants, qui recueillent des renseignements afin d'en savoir plus sur l'expérience de ces derniers pendant leurs études de premier cycle et de cycles supérieurs. L'Enquête nationale sur la participation des étudiants (NSSE) était la plus utilisée et celle qui sondait le plus large échantillon d'étudiants. On décrit la NSSE comme le principal outil employé pour mesurer la participation des étudiants dans les universités, et l'on trouve une documentation abondante qui associe la participation des étudiants et les résultats d'apprentissage. Bien que la NSSE contienne de nombreuses questions informatives, les responsables de l'examen et de l'analyse des résultats aux universités visitées estimaient généralement que les résultats de la NSSE ne pouvaient servir que dans une mesure limitée à évaluer la qualité de l'enseignement. Ils n'utilisaient donc pas ces résultats à de telles fins.

Nous avons néanmoins constaté que la NSSE permet d'obtenir de l'information pouvant renseigner les universités sur les secteurs à améliorer. À titre d'exemple, à deux des universités visitées, de 25 à 31 % des étudiants de première année ont indiqué que l'établissement devait, entre autres, réduire la taille des classes pour améliorer leur expérience d'apprentissage. Il est ressorti de nos discussions avec l'un des concepteurs de la NSSE que les résultats de l'enquête sont plus utiles aux niveaux de la faculté et du département qu'à celui de l'université, pour ce qui est de déterminer les secteurs particuliers nécessitant un examen plus poussé ou la prise de mesures.

Dans l'ensemble, les résultats de la NSSE indiquent que les étudiants étaient généralement satisfaits de leur expérience universitaire. Par exemple, en 2011, de 71 à 86 % des étudiants de dernière année aux trois universités ont estimé que leur expérience était bonne ou excellente. La moyenne pour l'Ontario s'établissait à 78 %. Par comparaison, les établissements similaires aux États-Unis affichaient une moyenne de 84 %.

Les trois universités avaient aussi participé à l'Enquête de 2010 auprès des étudiants à la maîtrise et au doctorat, qui invitait les étudiants, entre autres, à commenter directement la qualité de l'enseignement aux cycles supérieurs. Bien qu'aucune des trois universités visitées n'ait officiellement utilisé cette enquête pour relever et combler les lacunes, nous avons constaté que, globalement, les trois établissements avaient obtenu des résultats proches de la moyenne provinciale pour les questions portant expressément sur la qualité de

l'enseignement. Par exemple, pour l'ensemble des universités ontariennes, en moyenne, 87 % des étudiants sondés avaient estimé que la qualité générale de l'enseignement aux cycles supérieurs était bonne ou excellente, et les trois universités visitées ont obtenu des résultats similaires. En ce qui concerne le premier cycle, deux des trois universités ont participé à l'enquête de 2009 du Consortium canadien de recherche sur les étudiants universitaires, et ici encore leurs résultats s'approchaient de la moyenne relativement à la qualité de l'enseignement. En tout, 90 % des étudiants sondés étaient généralement satisfaits de la qualité de l'enseignement prodigué et les deux universités ont affiché des taux de 88 % et de 93 % respectivement.

Examens des programmes

En 2010, le CUO a mis sur pied le Conseil d'assurance de la qualité des universités de l'Ontario (CAQUO), qui est chargé de surveiller les processus d'assurance de la qualité pour l'ensemble des programmes qu'offrent les universités de l'Ontario bénéficiant de fonds publics ainsi que de réunir dans le même cadre les processus d'assurance de la qualité qui existent depuis de nombreuses années. Il revient également au CAQUO de vérifier les processus d'assurance de la qualité de chaque université et d'approuver les nouveaux programmes de premier cycle et de cycles supérieurs. Nous avons été informés que toutes les universités adhèrent à ce cadre d'assurance de la qualité et que les fonds ministériels destinés aux nouveaux programmes sont sujets à l'approbation des programmes par le CAQUO.

Le cadre d'assurance de la qualité met l'accent sur l'évaluation de la qualité générale des programmes offerts par les universités. Selon ce processus, les universités doivent évaluer elles-mêmes leurs programmes existants tous les huit ans en fonction de critères qui comprennent un examen du curriculum du programme, des méthodes d'enseignement et d'évaluation, et des ressources humaines et financières. Les universités sont également tenues de déterminer si les résultats d'apprentissage des étudiants ont été atteints. Les résultats d'apprentissage englobent non seulement l'acquisition de connaissances dans un domaine particulier, mais aussi des compétences générales telles que la réflexion critique, la capacité de communiquer efficacement et de bien travailler avec autrui.

Les examens des programmes offrent la possibilité d'obtenir à tout le moins une rétroaction indirecte sur la qualité de l'enseignement, étant donné que l'enseignement joue un rôle important dans les résultats d'apprentissage des étudiants. Cependant, les discussions que nous avons eues avec le personnel universitaire et notre analyse des examens des programmes effectués en fonction du nouveau cadre d'assurance de la qualité à deux des universités visitées ont révélé qu'il est toujours difficile pour les universités de mesurer les résultats d'apprentissage des étudiants, un avis qui était aussi partagé par les représentants du CAQUO et du CUO à qui nous avons parlé. Par conséquent, le CUO a mis sur pied, en 2011, le Groupe de travail sur l'enseignement et l'apprentissage chargé de recenser et de promouvoir les pratiques visant à améliorer les résultats d'enseignement et d'apprentissage. Nous avons été informés que le Groupe de travail sondait les administrateurs d'université pour déterminer comment sont évalués les résultats d'apprentissage et pour obtenir leurs avis sur la façon d'améliorer l'évaluation de ces résultats.

L'examen des programmes à une université a révélé que celle-ci avait pris des mesures pour repousser la supposition que le fait d'offrir des cours appropriés comportant des objectifs d'apprentissage adéquats ferait en sorte que les étudiants atteignent les résultats d'apprentissage souhaités. L'université s'était fondée sur les réponses aux enquêtes auprès des étudiants pour montrer que les résultats d'apprentissage avaient été atteints. Cependant, il se peut que les perceptions des étudiants au sujet de leurs résultats d'apprentissage ne correspondent pas réellement aux résultats obtenus. Par exemple, bien que les étudiants sondés ne doutent pas de leur aptitude

à écrire, les professeurs étaient préoccupés par la qualité de leurs rédactions et leurs compétences connexes. Des représentants de cette université ont mentionné qu'ils travaillent toujours à des moyens de mesurer les résultats d'apprentissage des étudiants et certains ont laissé entendre que des tests normalisés sur les compétences clés pourraient contribuer à cette évaluation.

Les examens des programmes, accompagnés de vérifications indépendantes du processus d'examen, peuvent fournir une rétroaction utile au sujet de la qualité des programmes, et nous croyons qu'avec d'autres améliorations, ils pourraient également fournir des renseignements précieux sur les résultats d'apprentissage des étudiants.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que les administrateurs et les étudiants disposent d'une information suffisante leur permettant de prendre des décisions éclairées et pour que tous les membres du corps professoral reçoivent la rétroaction requise afin d'améliorer la qualité de leur enseignement, les universités doivent :

- envisager des moyens de regrouper l'information provenant des évaluations des cours par les étudiants aux niveaux de l'université, de la faculté et du département, afin que les administrateurs puissent recenser les pratiques exemplaires et les secteurs à examiner;
- élaborer un ensemble de questions de base pour les évaluations des cours par les étudiants, qui sera utilisé à l'échelle de l'université afin de faciliter la comparaison des résultats de ces évaluations;
- fournir aux étudiants le résumé des résultats des évaluations des cours, afin de les aider à prendre des décisions éclairées concernant leur choix de cours;
- veiller à ce que les membres du corps professoral, y compris les chargés de cours, reçoivent régulièrement une rétroaction constructive sur l'efficacité de leur enseignement et les encourager à poursuivre au besoin leur perfectionnement professionnel.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités conviennent généralement que les administrateurs et les étudiants doivent disposer d'une information suffisante en vue de la prise de décisions éclairées et que les membres du corps professoral doivent recevoir une rétroaction appropriée pour améliorer leurs compétences en enseignement, s'il y a lieu. Une université a mentionné qu'elle avait déjà réalisé des progrès considérables dans la mise en oeuvre de ces recommandations qui, selon elles, renforceront à la fois la qualité de l'enseignement postsecondaire et sa reddition de comptes.

Une autre université a fait savoir qu'elle s'employait à mettre en place un cadre d'évaluation des cours en ligne, qui utilise des questions communes à l'échelle de l'établissement auxquelles répondront tous les étudiants, afin de garantir l'uniformité et de favoriser les regroupements et la comparabilité. En outre, une fois mis en oeuvre, le nouveau système améliorera l'accès des étudiants aux résultats des évaluations des cours et favorisera une rétroaction constructive et comparative pour les professeurs et les administrateurs. Cette université est également déterminée à faire en sorte que les chargés de cours reçoivent périodiquement une rétroaction constructive sur l'efficacité de leur enseignement.

La troisième université a mentionné qu'elle souhaitait élaborer un ensemble de questions de base pour les évaluations des cours par les étudiants, qui pourrait être utilisé à l'échelle de l'établissement. En outre, elle reconnaît l'utilité et la valeur des données globales et de l'accès des étudiants aux résultats de ces évaluations. Toutefois, pour réaliser cet objectif, elle devra travailler de concert avec l'association de professeurs, dans le cadre du processus de négociation collective.

PERMANENCE ET PROMOTION DES PROFESSEURS

Un professeur acquiert la permanence lorsqu'il a satisfait aux exigences probatoires relatives à l'enseignement, à la recherche et à d'autres services de l'université. Le mode conventionnel de dotation dans les universités consiste à pourvoir des postes menant à la permanence, et les titulaires de tels postes représentaient le groupe le plus important d'équivalents temps plein aux trois universités visitées. En général, ils doivent consacrer 40 % de leur temps à l'enseignement, 40 % à la recherche et 20 % à d'autres services, comme la participation à des comités et l'exécution d'autres fonctions administratives. Aux universités visitées, les membres permanents du corps professoral obtiennent généralement le titre de professeur agrégé. Une fois qu'un professeur a obtenu la permanence, il est très difficile pour l'université de le licencier pour des raisons de rendement. Toutefois, comme dans n'importe quel emploi, l'avancement professionnel est tributaire du rendement continu. Des sommaires de candidatures à des postes permanents soumises au cours des trois dernières années ont révélé que les trois universités ont accordé la permanence à 95 %, 96 % et 100 % des candidats respectivement. Nous avons été avisés que la concurrence pour les postes menant à la permanence amenait de nombreux candidats possédant de grandes qualifications à postuler des emplois permanents et qu'il fallait donc s'attendre à des taux de réussite élevés.

Durant leur période d'essai, les professeurs occupant un poste menant à la permanence doivent faire la preuve qu'ils possèdent des compétences suffisantes en enseignement et en recherche. Aux trois universités, la période d'essai allait de cinq à six ans. Deux universités effectuaient également des examens intermédiaires pendant la période d'essai pour évaluer la progression des professeurs et leur fournir une rétroaction. Aux trois universités, les professeurs devaient, à la fin de leur période d'essai, préparer une documentation concernant leurs activités d'enseignement et de recherche et leurs autres réalisations, à l'appui de leur candidature à la permanence.

Les méthodes d'examen des candidats à la permanence et à des promotions différaient aux trois universités, mais elles faisaient toutes intervenir une étude des candidatures par de multiples comités ainsi qu'une approbation par le vice-recteur à la recherche ou le recteur. L'information sur l'enseignement mise à la disposition de ces comités comprenait un dossier d'enseignement contenant généralement une description des principes pédagogiques du professeur, les activités d'élaboration de cours, des exemples de travaux donnés aux étudiants, des lettres d'étudiants et de collègues, et les distinctions et prix pertinents. En général, les comités disposaient aussi du résumé des résultats des évaluations par les étudiants.

Notre examen des processus de permanence et de promotion des trois universités a révélé que, bien que de l'information sur le rendement d'enseignement a été fournie aux comités aux fins d'examen, on ne pouvait dire dans quelle mesure les comités s'appuyaient sur cette information pour prendre leurs décisions. Nous avons aussi constaté que, même si les trois universités procédaient à des évaluations annuelles du rendement des membres à temps plein du corps professoral, une université ne se servait pas de celles-ci pour étayer les décisions de permanence et de promotion et l'on ne pouvait dire avec certitude si elles étaient utilisées aux deux autres universités.

Nous avons procédé à l'examen détaillé d'un échantillon de cas de permanence et de promotion aux trois universités. À l'une d'elle, même si l'on pouvait difficilement déterminer dans quelle mesure les différentes sources d'information étaient prises en compte dans les décisions de permanence et de promotion, la documentation soumise sur la qualité de l'enseignement était généralement positive et appuyait les décisions des comités. L'examen du dossier des décisions de permanence à cette université nous a permis de constater qu'au cours des trois dernières années, 94 % des professeurs ont obtenu leur permanence selon une combinaison

d'excellence en recherche et d'enseignement compétent, et qu'un seul l'a obtenue selon les critères d'excellence en enseignement et de recherche compétente. Bien que la recherche joue un rôle important dans la qualité de l'enseignement prodigué à une université et sa réputation, les professeurs qui souhaitent obtenir leur permanence pourraient être moins enclins à viser l'excellence en enseignement s'ils estiment que les résultats en ce sens sont une indication de la valeur relative accordée à l'enseignement dans les décisions de permanence.

Une autre université nous a fait savoir qu'elle s'appuyait largement sur les évaluations des étudiants pour prendre les décisions de permanence et de promotion. Cependant, nous n'avons pu accéder à ces évaluations pour notre examen en raison des restrictions imposées par la convention collective de l'université. Bien que nous n'ayons pu consulter les évaluations, une cote était généralement inscrite dans la documentation mise à notre disposition. Dans les décisions que nous avons été en mesure d'examiner, la majorité des évaluations étaient positives, mais nous n'avons pu vérifier les évaluations effectuées par les étudiants pour nous assurer de l'exactitude de cette information.

À cette université, bien que des examens par les pairs étaient sollicités aux fins des décisions de permanence et de promotion, ceux-ci n'étaient pas généralement accompagnés d'une évaluation en classe de l'enseignement du candidat, alors que c'était le cas à l'une des autres universités visitées. L'information que nous avons pu examiner à cette université n'a suscité aucune préoccupation importante concernant la qualité de l'enseignement relativement aux décisions de permanence et de promotion. Bien que, comme nous l'avons mentionné précédemment, une décision de différer une permanence a été infirmée en appel parce que l'administration ne disposait pas de renseignements suffisants pour démontrer que le rendement d'enseignement du professeur était très inférieur à la moyenne. À cet établissement, nous avons été en mesure d'examiner uniquement la documentation portant sur les décisions de permanence et de promotion prises en 2011 puisque, selon la convention collective, tous les documents relatifs au processus de permanence et de promotion sont détruits immédiatement après la décision, sauf en cas d'appel ou de dépôt d'un grief. Par conséquent, l'université n'a pu faire la preuve que les décisions antérieures avaient été prises dans le cadre d'un processus rigoureux.

À la troisième université, notre examen des décisions de permanence et de promotion a révélé des cas où des professeurs ont obtenu leur permanence ou une promotion à un poste de professeur titulaire, même si les résultats des évaluations par les étudiants étaient inférieurs à la moyenne du corps professoral. Dans chaque cas, l'administration a mentionné que le rendement de recherche du professeur avait reçu une cote élevée. En ce qui concerne l'un des cas, dans les deux ans qui ont précédé la permanence, les étudiants avaient attribué une cote bien inférieure à la moyenne au rendement du professeur. L'administration a recommandé à plusieurs reprises au professeur d'améliorer ses compétences en enseignement. Nous avons constaté que, contrairement à une autre université visitée, la convention conclue entre l'établissement et les professeurs n'autorisait pas le report des décisions de permanence une fois que la candidature était à l'étude; une décision négative se soldait par le congédiement du professeur. Cette situation était préoccupante, car nous avons relevé plusieurs exemples où, après une permanence ou une promotion, les résultats des évaluations par les étudiants ont été inférieurs ou ne se sont pas améliorés substantiellement. Dans certaines circonstances, le fait d'autoriser le report des décisions de permanence pourrait inciter les candidats à améliorer leur compétence en enseignement et leur donner plus de temps pour suivre une formation officielle.

RECOMMENDATION 2

Pour faire en sorte que les décisions de permanence et de promotion et la documentation à l'appui reflètent l'importance relative des

compétences en enseignement des professeurs, les universités doivent :

- veiller à ce que toute l'information pertinente sur le rendement d'enseignement soit mise à la disposition des comités chargés de la permanence et des promotions et à ce que toute la documentation à l'appui de leurs recommandations soient conservée pendant une période appropriée;
- chercher des moyens de s'assurer que les processus de permanence et de promotion tiennent clairement compte de l'importance relative des compétences en enseignement lorsque les décisions sont prises.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités ont souscrit à cette recommandation et ont indiqué qu'elles accordaient une grande valeur aux compétences en enseignement des professeurs. Une université a ajouté qu'elle examinera ses politiques et ses procédures afin de trouver des moyens de fournir le plus d'information possible concernant l'enseignement et les autres fonctions et responsabilités, afin de renforcer les processus existants de permanence et de promotion. Une autre université a mentionné que ses politiques actuelles permettent de donner suite à cette recommandation et qu'elle tâchera de les renforcer. Par ailleurs, l'université a indiqué qu'elle améliorera les communications et la formation à l'intention des administrateurs et des membres des comités chargés de la permanence et des promotions, et qu'elle adoptera des lignes directrices précises au sujet de la conservation des documents connexes.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

En général, les universités de l'Ontario n'exigent pas que les membres du corps professoral aient suivi de formation officielle en enseignement, contrairement aux enseignants du primaire et du secondaire qui doivent, à tout le moins, suivre un programme d'un an de formation en enseignement. En outre, les trois universités visitées n'exigeaient pas que les professeurs entreprennent des activités de perfectionnement professionnel liées à l'enseignement. Cependant, la plupart des administrateurs et des membres du corps professoral à qui nous avons parlé aux trois universités estimaient qu'une certaine formation structurée aiderait à faire en sorte que les professeurs soient de bons enseignants.

La recherche sur d'autres administrations que nous avons examinées indiquait que la formation initiale des professeurs d'université est maintenant courante dans plusieurs pays, notamment au Royaume-Uni. Dans ces pays, certains établissements peuvent exiger de 120 à 500 heures de formation en enseignement. Dans certains cas, l'achèvement de cette formation est pris en compte dans les décisions concernant la permanence et la promotion. Par ailleurs, il est ressorti d'une étude auprès de 22 universités dans 8 pays que les étudiants avaient constaté une amélioration concernant l'enthousiasme, la capacité d'organisation et les rapports avec les étudiants chez les professeurs ayant suivi une formation en enseignement.

Selon les résultats globaux des évaluations des étudiants à une université visitée, la Faculté de l'éducation obtenait constamment des résultats de beaucoup supérieurs aux autres facultés pour ce qui est des cotes générales attribuées aux professeurs. L'université n'avait pas formellement déterminé les raisons de cet écart, mais nous a informés que presque tous les membres de ce corps professoral avaient suivi une formation structurée en enseignement.

Aux trois universités visitées, notre examen des évaluations du rendement des professeurs a révélé des exemples où les résultats d'enseignement pouvaient être améliorés, mais rien n'indiquait que l'administration avait fourni une orientation particulière aux professeurs concernés ou que ceux-ci

avaient subséquemment sollicité une assistance. Nous avons constaté que, bien qu'une université ait pris l'initiative d'identifier et d'examiner la tranche de 10 % des professeurs ayant obtenu les moins bons résultats aux évaluations des étudiants, l'examen et les mesures recommandées n'étaient pas officialisés. Il était donc difficile, d'une part, d'identifier les professeurs pour lesquels l'administration avait déterminé qu'une aide était requise et, d'autre part, de savoir si des recommandations avaient été formulées aux professeurs pour qu'ils obtiennent de l'aide.

Aux trois universités visitées, nous avons constaté l'existence d'un centre d'enseignement et d'apprentissage visant à soutenir, à promouvoir et à faire progresser la qualité de l'enseignement dans l'établissement. Nous avons aussi observé que les trois centres d'enseignement et d'apprentissage offraient notamment des services de consultation en personne et divers ateliers d'enseignement à l'intention de tous les membres du corps professoral. Les professeurs à qui nous avons parlé aux trois universités avaient généralement une opinion positive de la qualité des services offerts par ces centres. Cependant, les registres des présences que nous avons consultés aux centres (ces registres ne sont pas tenus pour tous les services offerts) indiquaient que la participation annuelle des membres du corps professoral aux ateliers d'enseignement était en moyenne inférieure à deux heures par professeur à une université, et inférieure à une heure aux deux autres universités.

Les trois universités fournissaient aux nouveaux professeurs une orientation englobant des sujets liés à l'enseignement. Nous avons constaté qu'à une université, outre une activité d'orientation générale d'une journée offerte à tous les employés, l'orientation visant expressément les nouveaux professeurs ne durait que quatre heures. Les registres des présences montrent que moins de 25 % des nouvelles recrues ont participé à la séance d'orientation en 2011. Nous avons observé que les deux autres universités offraient une orientation beaucoup plus complète, qui englobait des programmes s'échelonnant sur une semaine entière et portait sur des sujets tels que la gestion d'une classe, la mobilisation des étudiants, la conception des travaux à donner aux étudiants, le recours à la technologie en classe, et la planification et le maintien des cours. À une université, tous les enseignants pouvaient participer aux séances d'orientation, y compris les chargés de cours, mais nous n'avons pu estimer exactement le nombre de participants. À l'autre université, où la participation était obligatoire, nous avons constaté que le taux de participation du nouveau personnel à temps plein avait dépassé 80 %. Cependant, les chargés de cours ne pouvaient y prendre part, mais une séance d'orientation volontaire distincte d'une journée leur avait été offerte, à laquelle avaient assisté 60 % des nouveaux chargés de cours.

Nous avons observé que les centres d'enseignement et d'apprentissage aux trois universités offraient une formation exhaustive aux étudiants effectuant des tâches d'enseignant, qui comprenait des programmes menant à un certificat d'enseignement. La durée de ces programmes variait; les programmes les plus longs menant à un certificat à chacune des universités nécessitaient la participation à des ateliers dont le nombre allait de 8 à 16 et qui s'échelonnaient sur une période d'un à deux ans environ. En général, les universités n'offraient pas de programmes similaires aux membres du corps professoral, bien qu'une université nous ait informés qu'elle avait récemment rendu son programme menant à un certificat accessible à tous les professeurs, tandis qu'une autre université offrait un programme qui menait à un certificat aux professeurs ayant achevé au moins six ateliers d'enseignement.

RECOMMANDATION 3

Pour faire en sorte que tous les membres du corps professoral prodiguent un enseignement efficace en classe, les universités doivent collaborer avec eux pour favoriser leur participation accrue aux activités de perfectionnement professionnel et mettre en oeuvre des procédures visant à encourager officiellement les

professeurs qui bénéficieraient d'une formation supplémentaire en enseignement à y participer.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités ont généralement approuvé cette recommandation et mentionné qu'elles continueront d'accorder de l'importance à l'amélioration constante des compétences en enseignement de tous les professeurs par l'entremise des centres d'enseignement et d'apprentissage. Une université a ajouté qu'elle mettrait en place un mécanisme visant à identifier les professeurs ayant besoin de soutien additionnel en matière d'enseignement et à encourager leur participation à des activités de perfectionnement professionnel appropriées. Une autre université a convenu de l'importance d'un enseignement efficace en classe, et elle collaborera avec l'association des professeurs et les membres du corps professoral pour adopter des stratégies visant à encourager une participation accrue à des activités de perfectionnement professionnel en matière d'enseignement, particulièrement pour les professeurs qui, selon toute vraisemblance, ont besoin d'une telle formation. À l'appui de son engagement concernant un enseignement et un apprentissage solides, cette université a créé un nouveau poste – vice-recteur à l'enseignement et à l'apprentissage – et a amélioré le rôle du Centre d'innovation pédagogique afin de faire ressortir l'importance de la pédagogie, de l'enseignement et de l'apprentissage. Cette université a aussi fait savoir qu'elle examinerait ses processus en vue d'encourager le personnel à participer aux activités de perfectionnement professionnel requises.

COÛT ET CHARGE DE TRAVAIL DES CORPS PROFESSORAUX

Les recettes d'exploitation des universités de l'Ontario ont totalisé près de 7,5 milliards de dollars en 2010-2011, et les subventions de fonctionnement octroyées par le Ministère ont représenté une partie importante de ce montant. Ces dix dernières années, l'aide ministérielle destinée aux universités a presque doublé, passant de 1,7 milliard de dollars (2001-2001) à 3,3 milliards (2010-2011). Après correction des effets de l'inflation, ce montant représente une augmentation de 57 %, ce qui est comparable à la hausse de 54 % des inscriptions, qui sont passées de 253 000 à 390 000 étudiants. Bien que le financement ministériel consacré aux universités de l'Ontario ait considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, selon l'analyse du CUO, le montant de fonds publics par étudiant que reçoivent les universités ontariennes est inférieur à celui versé aux universités des autres provinces canadiennes. Il ressort de l'analyse du Ministère et du CUO que, même lorsqu'on tient compte des frais d'inscription, les universités ontariennes se situent au bas ou près du bas de l'échelle des universités canadiennes en ce qui concerne les recettes perçues par étudiant équivalent temps plein.

Les dépenses salariales liées aux membres du personnel ayant un rang professoral, tels que les professeurs occupant des postes menant à la permanence et centrés sur l'enseignement, sont passées de 1,05 milliard de dollars en 2000-2001 à 2,1 milliards en 2010-2011, soit une augmentation d'environ 60 %, sans compter l'inflation. Durant la même période, le nombre de professeurs à plein temps est passé de 12 000 à 15 0000 environ, une hausse de 25 %. Étant donné que la croissance des inscriptions d'étudiants a dépassé celle du nombre de professeurs à temps plein, le ratio étudiants-professeurs a augmenté. Selon une récente publication sectorielle, le salaire moyen des professeurs à temps plein en Ontario est supérieur de 6 % à la moyenne des provinces canadiennes et le plus élevé au Canada.

Selon les estimations du ratio des étudiants équivalents temps plein aux professeurs à temps plein en Ontario, le nombre d'étudiants par professeur serait passé de 17 en 1988 à 25 en 2008. Il

est ressorti d'une estimation récente préparée par le CUO qu'en 2008-2009, si l'on incluait la totalité du personnel enseignant et universitaire, le ratio étudiants-professeurs était quand même d'environ 20 étudiants par professeur, soit le plus élevé de toutes les provinces canadiennes.

Une hausse du nombre moyen d'étudiants par professeur se traduit généralement par une augmentation de la taille moyenne des classes. Bien que selon certaines études, des facteurs tels que les compétences de l'enseignant et les méthodes pédagogiques employées peuvent faire contrepoids aux classes plus nombreuses, beaucoup d'études sur les conséquences de la taille des classes donnent à penser qu'il est plus difficile de prodiguer un enseignement efficace dans les classes nombreuses, ce qui peut avoir une incidence sur les résultats d'apprentissage des étudiants. Au nombre des problèmes, mentionnons la diminution des interactions entre les étudiants et les professeurs et la difficulté accrue de maintenir l'attention et la motivation des étudiants. Dans une récente enquête menée par l'Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario auprès de membres du corps professoral, 63 % des répondants ont mentionné que la taille moyenne des classes avait augmenté ces cinq dernières années, et la plupart des répondants se sont dits préoccupés par cette situation. Les sondés ont indiqué qu'en raison de l'augmentation de la charge de travail, ils avaient dû apporter les trois principaux changements suivants à leur approche pédagogique : réduire les rencontres en personne avec les étudiants en dehors des heures de cours, recourir davantage à des examens à choix multiples et donner moins de travaux écrits.

Les données que nous avons consultées à deux universités ont révélé une augmentation de la taille des classes de premier cycle. Bien que les administrateurs d'une de ces universités aient exprimé des réserves concernant l'exactitude des données, l'autre université avait calculé que la taille moyenne des classes avait augmenté de 20 % ces dix dernières années. La troisième université n'avait pas calculé le nombre moyen d'étudiants par classe, mais disposait de données sur la répartition de la taille des classes pour certaines facultés. Dans ces facultés, plus de 75 % des places de première année disponibles se trouvaient dans des classes de plus de 100 étudiants. Nous avons également observé que, même si les inscriptions d'étudiants équivalents temps plein à cette université ont augmenté de 50 % entre 1998 et 2010, le nombre de professeurs à temps plein n'a quant à lui pratiquement pas changé.

Des recherches semblent indiquer que même si les classes plus nombreuses ont entraîné une hausse de la charge de travail pour chaque cours, le nombre de cours donnés par des professeurs occupant des postes menant à la permanence a diminué ces 20 dernières années par rapport à la norme de trois cours complets observée antérieurement. Aux trois universités, la charge de travail prévue était généralement de deux cours complets par année pour un professeur occupant un poste menant à la permanence. La charge de travail associée à un cours type consiste en trois heures d'enseignement en classe par semaine pendant huit mois, auxquelles s'ajoutent le temps consacré à la préparation du cours, les heures passées au bureau pour répondre aux questions des étudiants et le temps requis pour corriger les examens et les travaux. Nous avons obtenu, de la part de certains départements ou facultés visés par nos travaux, des renseignements suffisants pour déterminer les charges d'enseignement réelles. À deux des universités visitées, dans les départements examinés qui disposaient d'une telle information, la charge d'enseignement réelle était de 1,4 cours par professeur par année (bien que la supervision des étudiants diplômés, qui peut constituer une responsabilité assez accaparante, ne soit pas nécessairement incluse dans le calcul de la charge d'enseignement). À la troisième université, les administrateurs ont estimé que la charge d'enseignement moyenne des professeurs occupant des postes menant à la permanence allait de 1,5 à 1,75 cours par année, à l'échelle de l'établissement. Nous nous attendions à ce que la charge d'enseignement soit généralement de deux

cours complets par année aux trois universités, mais certaines raisons expliquaient les écarts constatés, notamment le fait que les trois universités offraient aux professeurs occupant des postes menant à la permanence la possibilité de prendre un congé payé d'un an pour chaque tranche de six années de travail, principalement dans le but de faire une recherche ciblée. Nous avons aussi été informés que la diminution de la charge de travail au cours des 20 dernières années était également attribuable à une hausse importante du nombre d'étudiants diplômés dans certaines universités ontariennes durant cette période. Les professeurs qui supervisent les étudiants diplômés passent généralement moins de temps à donner des cours structurés et plus de temps à offrir une orientation individualisée ou à enseigner à de petits groupes.

Les responsabilités de recherche ont elles aussi une incidence considérable sur la charge d'enseignement des professeurs occupant des postes menant à la permanence. Comme mentionné précédemment, on s'attend généralement à ce que les professeurs occupant des postes menant à la permanence consacrent 40 % de leur temps à la recherche. Nous avons constaté que les trois universités visitées employaient aussi des professeurs à temps plein ou engagés à forfait qui sont considérés comme faisant partie du personnel enseignant et qui ont pour tâche principale d'enseigner; ils représentaient entre 5 et 20 % du nombre de professeurs équivalents temps plein. La charge d'enseignement prévue des professeurs occupant un poste centré sur l'enseignement allait de plus de trois à quatre cours complets par année. Par ailleurs, à partir de l'information fournie par les universités, nous avons calculé que le salaire annuel moyen des professeurs dans un poste centré sur l'enseignement aux trois universités variait de 74 000 $ à 100 000 $, tandis que celui des professeurs dans un poste menant à la permanence se situait entre 118 000 $ et 135 000 $.

Aux deux universités visitées qui employaient la plus grande proportion des professeurs dans un poste centré sur l'enseignement, les personnes à qui nous avons parlé estimaient généralement que le recours à ce type de personnel permettait de pallier efficacement les ressources limitées. Cependant, aucune des trois universités visitées n'avait entrepris d'analyse documentée pour déterminer si elles recouraient à une proportion adéquate de professeurs dans les postes centrés sur l'enseignement. Par ailleurs, aux trois universités, on s'inquiétait qu'un trop grand nombre de ces professeurs puisse influer sur la capacité des établissements d'effectuer de la recherche de pointe, puisque l'on considère habituellement que la recherche constitue le mandat secondaire, sinon principal, d'une université. Cela pourrait avoir une incidence sur la qualité de l'enseignement si le corps professoral ne se tient pas au courant.

L'information disponible sur le rendement et les promotions aux deux universités donne à penser que l'enseignement prodigué par les professeurs dans les postes centrés sur l'enseignement est d'aussi bonne qualité que celui prodigué par les professeurs occupant un poste menant à la permanence. Il est ressorti d'une étude récente sur le personnel enseignant que l'on peut raisonnablement conclure qu'il existe une relation positive entre le recours à des professeurs occupant un poste centré sur l'enseignement et la qualité de l'expérience d'apprentissage des étudiants. À une université, ces professeurs étaient soumis à une période d'essai similaire à celle des professeurs dans un poste menant à la permanence, pendant laquelle ils devaient démontrer qu'ils étaient d'excellents enseignants. Parallèlement, à cette université, peu de professeurs dans un poste menant à la permanence avaient obtenu leur permanence en fonction de l'excellence de leur enseignement; la majorité des postes permanents avaient été accordés selon une combinaison d'excellence en recherche et d'enseignement compétent.

Le recours à des chargés de cours par les universités constitue également un moyen de composer avec les ressources limitées. Aux trois universités visitées, les chargés de cours étaient généralement payés moins de 15 000 $ par cours complet donné. Les données que nous avons obtenues aux trois

universités montrent que les chargés de cours représentaient de 10 à 24 % des équivalents temps plein. Ils s'acquittaient toutefois d'une plus grande part des activités d'enseignement aux trois universités. Par exemple, nous avons calculé qu'à l'université où les chargés de cours représentaient 10 % des équivalents temps plein, ceux-ci donnaient 25 % des cours.

Les administrateurs à qui nous avons parlé aux trois universités ont mentionné que, dans certaines circonstances, les chargés de cours peuvent être les mieux qualifiés pour donner un cours particulier. Cependant, le recours à ce type d'enseignants constitue rarement un moyen approprié de composer avec les ressources limitées. Au nombre des raisons mentionnées, il y avait le fait que les chargés de cours ont souvent d'autres engagements professionnels ayant la priorité et que les étudiants ne peuvent habituellement pas les rencontrer en dehors des heures de cours. À l'université qui disposait de données à l'échelle de l'établissement, notre analyse des résultats des évaluations par les étudiants a révélé que, bien que les étudiants étaient généralement satisfaits du rendement des chargés de cours, les professeurs occupant des postes menant à la permanence et centrés sur l'enseignement avaient tendance, en moyenne, à obtenir de meilleurs résultats que les chargés de cours.

RECOMMANDATION 4

Afin de mieux comprendre l'incidence du recours à différentes ressources professorales sur la qualité de l'enseignement et les résultats des étudiants, les universités doivent :

- évaluer les conséquences de la taille des classes sur la qualité de l'enseignement et examiner les meilleurs moyens de remédier aux difficultés associées aux classes nombreuses;
- évaluer l'impact du recours aux professeurs occupant un poste centré sur l'enseignement et aux chargés de cours ainsi que la mesure dans laquelle il est possible de maximiser ce recours pour pallier les ressources limitées.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités conviennent que la qualité de l'enseignement peut influer sur les résultats des étudiants. Une université a mentionné qu'elle entreprendra une évaluation de l'incidence de la taille des classes sur la qualité de l'enseignement et des meilleurs moyens de remédier aux difficultés associées aux classes nombreuses. De plus, l'université entend continuer d'évaluer avec soin l'impact du recours aux chargés de cours et les moyens de recourir équitablement et efficacement à ce type de professeurs de manière à aider ses étudiants. Une autre université a indiqué qu'elle continuerait d'utiliser la recherche et les données existantes à ce sujet pour envisager des moyens de mesurer l'incidence du recours à différentes ressources professorales sur la qualité de l'enseignement et les résultats d'apprentissage, et qu'elle prendrait des mesures lorsqu'elle détecterait des possibilités d'améliorer les résultats des étudiants.

MESURE ET DÉCLARATION DU RENDEMENT PAR LE MINISTÈRE

En mai 2011, le Ministère a annoncé une nouvelle stratégie concernant l'enseignement postsecondaire. L'objectif ultime du Ministère est que 70 % des résidents de l'Ontario aient suivi des études postsecondaires d'ici 2020, afin qu'ils soient prêts à participer au marché du travail de demain. Le Ministère prévoit que 70 % des nouveaux emplois nécessiteront des études et une formation dépassant le niveau secondaire.

En 2011, le Ministère a déclaré que 64 % des Ontariens âgés de 25 à 64 ans avaient un diplôme d'études postsecondaires, une hausse considérable par rapport au taux de 56 % enregistré en 2002. Afin d'accroître encore plus le nombre de diplômés postsecondaires, la province a mis en oeuvre une stratégie de croissance ayant donné lieu à une hausse de plus de 50 % du nombre d'étudiants

universitaires au cours des 10 dernières années, qui est passé de 250 000 étudiants équivalents temps plein en 2000-2001 à 390 000 en 2010-2011. En outre, dans son plan annoncé en mai 2011, le Ministère s'est engagé à financer 40 000 places additionnelles dans les universités d'ici 2015-2016.

Le Ministère a fixé un autre objectif clé selon lequel, en collaboration avec les étudiants, les professeurs et les établissements postsecondaires, il recensera et mesurera les éléments essentiels de l'excellence en enseignement pour assurer l'amélioration de l'enseignement. Bien que le Ministère ait engagé des ressources considérables à l'appui d'une augmentation des inscriptions dans les universités de l'Ontario, une partie importante des professeurs récemment sondés par l'Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario estimait que la qualité de l'enseignement de premier cycle avait diminué ces cinq dernières années. Le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES) et la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario (le rapport Drummond) ont aussi exprimé des préoccupations semblables au sujet de la diminution de la qualité de l'enseignement dans les universités ontariennes, qui serait attribuable notamment à l'augmentation de la taille des classes et à un recours accru aux chargés de cours. La qualité et l'efficacité de l'enseignement peuvent avoir une incidence considérable sur les résultats d'apprentissage des étudiants et la capacité du Ministère d'atteindre l'objectif consistant à bien préparer la population active de la province au marché du travail de demain.

Bien qu'à l'heure actuelle le Ministère n'évalue pas directement la qualité de l'enseignement dans les universités de l'Ontario, il recueille de l'information pouvant faciliter l'évaluation des résultats des étudiants, qui sont en partie tributaires de la qualité de l'enseignement. Par exemple, le Ministère sonde les diplômés universitaires et publie leurs taux d'emploi par type de programme et par université six mois et deux ans après la diplomation. Une quantité importante de renseignements additionnels sur l'emploi des diplômés est également recueillie au moyen de ces enquêtes, comme le salaire annuel des diplômés et s'ils occupent un emploi à temps plein, mais cette information n'est pas publiée.

Bon nombre des membres du personnel universitaire et des administrateurs à qui nous avons parlé estimaient que les résultats d'emploi des diplômés peuvent être utilisés conjointement avec d'autres indicateurs pour s'informer de la qualité de l'enseignement. Par ailleurs, l'OUSA et les étudiants avec qui nous nous sommes entretenus aux universités visitées ont mentionné que les étudiants souhaitaient avoir plus d'information sur les résultats d'emploi des diplômés, pour qu'ils puissent plus facilement choisir une université et un programme d'études qui leur permettront d'obtenir un bon emploi après leurs études.

L'enquête la plus récente auprès des diplômés réalisée en 2008 a révélé que plus de 90 % de ces derniers occupaient un emploi deux ans après la diplomation. Cependant, nos calculs (voir la Figure 1) montrent qu'un pourcentage très

Figure 1 : Situation d'emploi des diplômés universitaires de l'Ontario, 2008 (%)

Source des données : Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

	Universités visitées			
Diplômés, deux ans après la diplomation	A	B	C	Ensemble des universités de l'Ontario
Ayant un emploi	91	95	94	94
Ayant un emploi à temps plein*	77	81	77	78
Ayant un emploi à temps plein qui fait appel aux compétences acquises durant les études universitaires*	61	73	62	65

* données non publiées (calculées)

inférieur de diplômés ont un emploi à temps plein qui fait appel de près ou de loin aux compétences acquises dans leurs études. Beaucoup de diplômés peuvent être tout à fait satisfaits de travailler dans un domaine autre que celui dans lequel ils ont étudié; néanmoins, il serait utile pour les étudiants de premier cycle qui examinent leur choix de carrière de connaître les résultats d'emploi réels des diplômés. En outre, selon nos calculs, seulement 59 % des diplômés sondés à l'échelle de l'Ontario ont mentionné qu'ils occupaient un emploi à temps plein nécessitant à tout le moins certaines études universitaires.

D'autres administrations publient des renseignements sur les résultats des diplômés qui sont beaucoup plus complets que ceux diffusés en Ontario. Plus particulièrement, en Colombie-Britannique, on procède à des enquêtes sur la situation des étudiants deux ans et cinq ans après la diplomation, et les résultats sont déclarés selon l'année d'enquête, la discipline et l'établissement. Les enquêtes visent à traiter la question de la responsabilisation des universités, à recueillir des renseignements pertinents aux fins de l'évaluation et de la planification des programmes, et à fournir aux étudiants de l'information pour les aider à prendre des décisions éclairées. Outre les résultats d'emploi, les rapports de la C.-B. présentent les opinions des diplômés sur l'utilité des compétences acquises dans leur programme d'études pour s'acquitter des fonctions de leur emploi, la qualité de l'enseignement et les résultats d'apprentissage. Par exemple, on demande aux diplômés de donner leurs points de vue sur la façon dont le programme universitaire a contribué à l'acquisition de compétences telles que la communication écrite et verbale, la lecture et la compréhension, le travail en groupe et l'analyse critique. L'une des universités visitées a mentionné qu'elle avait accepté de participer à une nouvelle enquête auprès des diplômés conçue selon le modèle de l'enquête de la C.-B.

En 2005, le Ministère a mis sur pied le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES), qui est chargé d'effectuer de la recherche fondée sur les faits pour contribuer à l'amélioration du système d'éducation postsecondaire. Depuis sa création, le COQES a publié de nombreux rapports de recherche ayant une incidence sur la qualité de l'enseignement. Les travaux de recherche ont porté sur des sujets tels que les démarches entreprises pour pallier les difficultés associées aux classes nombreuses, le recours à des professeurs occupant un poste centré sur l'enseignement afin de faire face à la hausse du nombre d'inscriptions, et la validité des évaluations des cours par les étudiants en tant que mesure efficace de la qualité de l'enseignement. Au moment de notre vérification, le COQES élaborait un ensemble d'indicateurs de rendement comprenant des mesures pour contrôler, évaluer et améliorer la qualité de l'enseignement dans le système d'éducation postsecondaire de l'Ontario.

RECOMMANDATION 5

Afin d'aider les étudiants à prendre des décisions éclairées concernant le choix d'une université et d'un programme et de réaliser l'objectif consistant à bien préparer les étudiants ontariens en vue du marché du travail de demain, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- recueillir et diffuser des renseignements suffisants sur les résultats des étudiants, notamment de l'information sur les résultats d'emploi des diplômés et la satisfaction des étudiants concernant la qualité de leur éducation;
- collaborer avec le milieu universitaire afin de soutenir l'élaboration de mesures utiles relatives aux résultats d'apprentissage des étudiants en tant que moyens de maintenir la qualité de l'enseignement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du vérificateur général et convient que l'évaluation de la qualité de l'enseignement universitaire est difficile à quantifier et à mesurer.

À l'heure actuelle, le Ministère publie des données sur les résultats des étudiants, dont les taux de diplomation et d'emploi des diplômés universitaires, et il est déterminé à rendre publique l'information additionnelle qu'il a recueillie sur les résultats d'emploi des diplômés.

Par ailleurs, le Ministère collabore actuellement avec les universités pour instaurer un numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario qui améliorera la collecte de données sur les étudiants, et il envisagera la possibilité d'utiliser les mécanismes de rapports sur le rendement en place dans les universités pour recueillir des renseignements supplémentaires sur la qualité de l'enseignement.

Étant donné qu'il est de plus en plus admis que les résultats d'apprentissage des étudiants peuvent constituer un moyen efficace de mesurer la qualité de l'enseignement, le Ministère a fait de ces résultats un point central de son orientation future et il a récemment commencé à mobiliser les intervenants du secteur, y compris les universités, sur la question des résultats d'apprentissage. En outre, le COQES soutient cette approche par l'entremise de plusieurs projets visant à définir et à comprendre les résultats d'apprentissage des étudiants, notamment en coordonnant la participation de l'Ontario à l'étude de faisabilité de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et en évaluant l'utilisation d'outils de mesure des résultats d'apprentissage dans le cadre de projets pilotes menés dans des universités. Le COQES collabore également avec le milieu de l'éducation postsecondaire en vue d'établir des mesures du rendement du système, notamment des indicateurs de la qualité de l'enseignement.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Les universités conviennent qu'une information pertinente aiderait les étudiants à prendre des décisions éclairées concernant le choix d'une université et d'un programme d'études, et elles collaboreront avec le Ministère et le milieu universitaire en vue de l'élaboration de mesures utiles relatives aux résultats d'apprentissage des étudiants. Une université a mentionné qu'elle recueille déjà des renseignements sur la qualité de l'enseignement et les résultats des étudiants et qu'elle continuera d'améliorer ses efforts en ce sens. En 2012-2013, l'université mettra en oeuvre une enquête sur la situation des diplômés pour les programmes de premier cycle, cinq ans après la diplomation. L'enquête fournira une rétroaction précieuse sur la situation, l'expérience et les perspectives des diplômés au moment où ils commencent à s'établir dans leur carrière.

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Services de justice pour la jeunesse

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a la responsabilité de fournir des programmes et services communautaires et de garde aux jeunes Ontariens de 12 à 17 ans qui ont été accusés d'un acte criminel et qui attendent leur procès ou ont été trouvés coupables par le tribunal. Le Ministère offre aussi certains services aux adolescents qui présentent des risques de délinquance. Les services de justice pour la jeunesse visent à réduire la récidive, à améliorer la sécurité dans les collectivités et à prévenir la délinquance juvénile grâce à des programmes de réadaptation, à la responsabilisation des jeunes et à la création d'occasions pour les adolescents à risque.

Moins de 2 % des adolescents de l'Ontario ont eu affaire au système de justice pour la jeunesse. De ceux-là, 75 % sont des garçons.

En 2011-2012, la population quotidienne moyenne du système de justice pour la jeunesse en Ontario s'établissait à environ 9 200 adolescents; 8 600 étaient sous surveillance communautaire (c'est-à-dire qu'ils devaient généralement se présenter régulièrement à un agent de probation) et les 600 autres étaient pris en charge par un établissement de garde ou de détention pour adolescents – 200 en garde/détention en milieu ouvert (dans un foyer de groupe au sein de la collectivité) et 400 en garde/détention en milieu fermé (dans un foyer qu'ils n'ont pas le droit de quitter). La durée médiane de prise en charge par le système s'établissait à un an pour les jeunes en probation, à 60 jours pour les jeunes en garde en milieu ouvert, à 40 jours pour les jeunes en garde en milieu fermé, à quatre jours pour les jeunes en détention en milieu ouvert et à sept jours pour les jeunes en détention en milieu fermé.

Au moment de notre vérification, le Ministère assurait la prestation des services grâce à quatre bureaux régionaux qui veillaient à la coordination et à la gestion des services de justice pour la jeunesse dans tout l'Ontario par l'entremise de 64 bureaux de probation, de près de 500 programmes et services communautaires, de 45 établissements de garde/détention en milieu ouvert exploités par des organismes recevant des paiements de transfert et de 20 établissements de garde/détention en milieu fermé, dont six administrés par le Ministère (les autres étant exploités par des organismes recevant des paiements de transfert). Les établissements avaient une capacité totale d'environ 1 000 lits.

Au cours de l'exercice 2011-2012, le Ministère a consacré 370 millions de dollars aux services de justice pour la jeunesse, dont 168 millions en paiements de transfert versés à quelque 200 organismes

communautaires. La part du gouvernement fédéral, au titre de diverses ententes à frais partagés, s'élevait à 67 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) avait mis en place des procédures adéquates de surveillance et de gestion des services à l'enfance et à la jeunesse pour s'assurer que :

- les exigences de la loi et des tribunaux, ainsi que les politiques et les procédures des programmes, sont respectées;
- les ressources financières et humaines sont gérées de façon rentable;
- le Ministère évalue l'efficacité de ses services et programmes et en rend compte.

La haute direction du Ministère a examiné et approuvé notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes. Notre vérification incluait l'examen et l'analyse de dossiers et documents et des politiques et procédures administratives pertinentes, ainsi que des discussions avec le personnel compétent de l'administration centrale et des trois bureaux régionaux et quatre bureaux de probation du Ministère que nous avons visités. Nous avons aussi visité différents établissements de garde/détention des jeunes en milieu ouvert et fermé administrés directement par le Ministère ou par des organismes recevant des paiements de transfert. Nous avons aussi employé un certain nombre de techniques de vérification informatisées pour analyser les dossiers des adolescents afin d'évaluer certains volets de la gestion de cas.

Nous avons aussi rencontré le personnel du Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes pour connaître son point de vue sur les services de justice pour la jeunesse et nous avons examiné ses derniers rapports sur les pratiques en vigueur dans deux établissements de garde/détention. Nous n'avons pas réalisé de sondages détaillés dans des établissements, parce que l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes et l'équipe de vérification interne du Ministère avaient déjà effectué des examens dans certains établissements au cours des dernières années.

LIMITATION DE LA PORTÉE DE LA LOI

Pour protéger la vie privée des jeunes, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (la Loi), de compétence fédérale, restreint l'accès aux dossiers criminels des adolescents aux personnes précisées dans la Loi ou aux personnes désignées par le gouverneur général du Canada ou par le lieutenant-gouverneur de la province compétente. La Loi ne désigne pas le vérificateur général de l'Ontario comme une personne ayant le droit de consulter les dossiers criminels des adolescents. En conséquence, lorsque nous avons effectué une vérification des sociétés d'aide à l'enfance en 2006, nous avions demandé et obtenu un décret émis par le lieutenant-gouverneur de l'Ontario pour accéder aux dossiers des adolescents afin de mener notre vérification en conformité de la *Loi sur le vérificateur général*. Avant d'entreprendre la vérification visée par le présent rapport, nous avons confirmé auprès des fonctionnaires du Ministère que ce décret était toujours en vigueur et nous permettait d'accéder aux dossiers des adolescents. Ce décret ne nous donne toutefois pas accès aux dossiers médicaux, psychologiques et psychiatriques constitués en vertu d'évaluations ordonnées par les tribunaux. Ces dossiers sont mis à la disposition des agents de probation et peuvent leur fournir des renseignements très utiles pour décider de la meilleure façon d'assurer la réadaptation des adolescents placés sous leur surveillance et de protéger le public. Comme nous n'avons pas accès à ces rapports, nous n'avons pas évalué la mesure dans laquelle les renseignements qu'ils contiennent ont été pris en compte pour décider des programmes et services offerts aux adolescents qui ont été évalués par ordonnance d'un tribunal aux fins de réadaptation.

Résumé

Depuis dix ans, le programme des services de justice pour la jeunesse a subi des transformations importantes en raison des changements apportés à la législation fédérale et de l'adoption d'une philosophie axée sur la réadaptation en milieu communautaire plutôt qu'en milieu carcéral. Notre étude des pratiques exemplaires a révélé que la tendance, dans les systèmes de justice pour la jeunesse d'autres administrations, a aussi été d'orienter davantage les programmes sur la réadaptation en milieu communautaire. Cette transition comprenait, entre autres, une diminution du nombre de places dans les établissements de garde, une hausse des programmes et services communautaires et la séparation des jeunes des adultes dans les établissements de garde.

De 2005-2006 à 2010-2011, les dépenses totales de programme se sont accrues de 25 % à 30 % alors que le nombre total estimatif de jeunes qui ont bénéficié de services n'a augmenté que de 5 %. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement du Ministère affichent une croissance beaucoup plus rapide que le financement octroyé aux organismes recevant des paiements de transfert, même si ceux-ci ont dû accroître le nombre de programmes et de services fournis en raison de l'orientation sur la réadaptation en milieu communautaire.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La croissance des dépenses de fonctionnement directes est en grande partie attribuable à une augmentation des coûts relatifs à l'effectif. Durant la période de cinq ans se terminant en 2010-2011, tous les secteurs des programmes de justice pour la jeunesse, sauf les bureaux de probation, ont connu une hausse notable du nombre d'employés à temps plein. Le personnel travaillant dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère représente plus de 60 % de tous les employés à temps plein du Ministère qui interviennent dans la prestation des services de justice pour la jeunesse. Même si la population quotidienne moyenne des adolescents dans ces établissements a diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, l'effectif de première ligne a augmenté, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein affichant une hausse de 50 %. Afin de mieux comprendre ces tendances, le Ministère a retenu les services d'experts-conseils ces dernières années pour examiner les écarts au chapitre des coûts dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert ainsi que les pratiques de dotation dans les établissements administrés par le Ministère.
- En 2010-2011, le ratio d'utilisation des places dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert et en milieu fermé s'établissait à environ 50 %. Au fil des ans, le Ministère a tenté d'améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places offertes dans le système, soit en fermant des établissements, soit en finançant un moins grand nombre de places dans les établissements existants. Toutefois, malgré ces efforts, le Ministère prévoit qu'en raison de l'adoption d'une philosophie axée sur la réhabilitation en milieu communautaire, le taux d'utilisation global ne sera encore que de 58 % en 2012-2013.
- Le coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde/détention varie considérablement d'un établissement à l'autre. Par exemple, en 2011, le coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde en milieu ouvert exploités par un organisme communautaire allait de 331 $ à 3 012 $. Dans les établissements de garde en milieu fermé exploités par un organisme communautaire, ce coût allait de 475 $ à 1 642 $, et de 1 001 $ à 1 483 $ dans les établissements administrés par le Ministère.
- En dépit de faibles ratios d'utilisation et de la dotation probablement excessive des établissements en milieu fermé administrés par le

Ministère, ce dernier a engagé en 2010-2011 des frais de 3,9 millions de dollars en heures supplémentaires pour l'ensemble des agents des services aux jeunes et 11,7 millions de dollars supplémentaires pour engager du personnel contractuel en complément des agents des services aux jeunes.

- L'introduction d'un modèle de « gestion de cas unique », en vertu duquel on s'efforce de confier les adolescents au même agent de probation durant tout le temps où ils sont pris en charge par le système ou lorsqu'ils réintègrent le système, constitue une bonne initiative. Notre examen d'un échantillon de dossiers nous a en outre permis de constater de nombreux cas où les connaissances et l'expérience des agents de probation étaient mises à profit pour gérer les besoins des adolescents. Toutefois, bon nombre des évaluations des risques requises et des besoins cernés en matière de réadaptation n'étaient pas consignés, et beaucoup des conditions imposées par un tribunal n'étaient pas respectées, ou il était impossible de savoir si elles l'étaient ou non faute de documentation à l'appui ou parce que la condition n'était pas vérifiable.
- Le nombre de dossiers par agent de probation est passé de 33 en 2005-2006 à 26 en 2010-2011. Même s'il n'y a pas de politique ou de lignes directrices écrites à ce sujet, les chefs des services de probation nous ont dit qu'en règle générale, chaque agent s'occupait auparavant de 30 à 35 dossiers.
- Nous avons constaté une corrélation faible ou nulle entre la cible fixée pour le nombre d'adolescents qui bénéficient de programmes ou de services communautaires et le montant du financement annuel approuvé pour les fournisseurs de services. Nous avons aussi constaté que le nombre réel d'adolescents ayant reçu des services au cours des années antérieures avait peu d'incidence sur le financement approuvé pour l'année suivante.
- Le Ministère vise à offrir aux jeunes des programmes de réadaptation reposant sur des données probantes; il recueille donc les rapports de travaux de recherche universitaires sur les modèles et approches d'intervention les plus efficaces, qu'il appelle la « documentation sur les méthodes efficaces ». Même s'il s'agit là d'une bonne initiative, nous n'avons trouvé aucun document ou autre élément de preuve montrant que les programmes et services offerts aux jeunes étaient effectivement fondés sur des données probantes ou sur les travaux de recherche. Le Ministère suppose que les organismes recevant des paiements de transfert utilisent la documentation sur les méthodes efficaces pour élaborer des programmes et services fondés sur des données probantes, mais les fonctionnaires des bureaux régionaux du Ministère à qui nous avons parlé et qui sont chargés de conclure des ententes avec des fournisseurs de services et d'évaluer les programmes et services offerts ne connaissaient généralement pas cette documentation. De plus, comme la majorité des programmes et services sont de nature communautaire, nous nous attendions à ce que le personnel du Ministère visite les établissements pour évaluer les programmes offerts, mais rien n'indiquait que c'était le cas. On nous a dit que le personnel chargé des programmes en région effectuait des évaluations informelles en sollicitant l'avis des agents de probation.
- Les statistiques du Ministère sur la récidive excluent plus de 80 % des jeunes qui ont bénéficié du programme des services de justice pour la jeunesse. Le taux de récidive des jeunes ayant écopé d'une sentence en milieu communautaire et faisant l'objet d'un suivi est demeuré relativement stable à 35 % depuis cinq ans, alors que le taux de récidive des jeunes ayant écopé d'une peine de détention s'est légèrement amélioré et a reculé à 59 %.

- En 2010, le Ministère a lancé un projet pilote de sondages auprès des adolescents qui sortent du système après leur départ d'un établissement de garde/détention et à la fin de leur période de probation. Le Ministère prévoit mettre en oeuvre les deux types de sondage à la sortie à l'échelle de la province l'an prochain.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les travaux du vérificateur général et de son équipe, ainsi que leurs commentaires sur ce qui pourrait être fait pour améliorer les services de justice pour la jeunesse en Ontario.

Depuis sa création en 2004, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a transformé son modèle de prestation de services afin de mieux répondre aux besoins des jeunes délinquants ou à risque. Au cours des huit dernières années, le Ministère a réussi à repositionner les services de justice pour la jeunesse d'un système principalement axé sur la garde/détention à un système davantage axé sur la collectivité.

Cette transformation a exigé l'intégration et l'harmonisation de deux systèmes auparavant distincts et le tri des services relevant de différents ministères pour mettre sur pied un système spécialisé de justice pour la jeunesse qui met en oeuvre les principes, les dispositions et les choix de sentences prévus dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (la Loi). Il importe de souligner que le gouvernement fédéral a introduit la Loi pour transformer la stratégie s'appliquant à la justice pour la jeunesse au Canada, afin de réduire le recours à la mise sous garde, d'accroître le recours à des solutions de rechange communautaires, de séparer le système de justice pour la jeunesse de celui des adultes, d'insister sur la déjudiciarisation, la réadaptation et la réinsertion sociale et de s'attaquer aux causes sous-jacentes des comportements criminels des jeunes.

Le nouveau modèle de prestation des services comprend toute une gamme de services communautaires et de services de garde allant de programmes de prévention ou de déjudiciarisation jusqu'à des programmes de garde et de détention. Le Ministère se sert des travaux de recherche sur les méthodes efficaces pour élaborer des programmes visant à réduire la récidive, à répondre aux besoins et à réduire les risques de certaines populations cibles comme les jeunes Autochtones et les jeunes ayant des problèmes de santé mentale, et à offrir des programmes adaptés aux garçons et aux filles. Ces travaux de recherche éclairent également l'élaboration de politiques et d'outils et la prestation de services de gestion de cas de probation.

Les politiques et processus du Ministère en matière de surveillance de la conformité et d'utilisation des ressources sont fondés sur :

- les exigences législatives;
- la transition d'une orientation axée sur la garde/détention à une orientation communautaire aux termes de la Loi;
- la nécessité de répondre aux besoins souvent complexes des adolescents afin d'améliorer leurs perspectives d'avenir et de réduire le risque de récidive;
- la nécessité de garantir la sécurité des adolescents, du personnel et des collectivités.

Un plan stratégique est en place pour orienter les travaux au cours des deux à cinq prochaines années afin de renforcer et d'évaluer les gains réalisés durant la transformation. Le Ministère est fermement décidé à prendre des mesures pour donner suite aux recommandations du vérificateur général afin d'améliorer les services de justice pour la jeunesse en Ontario.

Constatations détaillées de la vérification

TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE JUSTICE POUR LA JEUNESSE

Avant le 1er avril 2003, la judiciarisation et la détermination des peines imposées aux adolescents pour les infractions criminelles commises au Canada étaient régies par la *Loi sur les jeunes contrevenants* de compétence fédérale. Cette loi énonçait notamment les exigences en matière de garde et de surveillance. À l'époque, les services aux contrevenants ontariens âgés de moins de 18 ans relevaient de deux ministères; le ministère des Services sociaux et communautaires prenait en charge les adolescents de 12 à 15 ans (phase 1), et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels s'occupait des adolescents de 16 à 17 ans (phase 2). Les jeunes sous garde de ce dernier groupe étaient souvent logés dans des locaux désignés d'établissements correctionnels pour adultes. Le 1er avril 2003, la *Loi sur les jeunes contrevenants* a été remplacée par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (la Loi). En vertu de l'une des principales dispositions de la Loi, les adolescents sous garde ou en détention doivent être séparés des adultes sous garde ou en détention. Le gouvernement de l'Ontario a donc commencé à planifier la transition des adolescents depuis les établissements pour adultes vers des établissements qui leur sont réservés. De plus, la Loi stipulait que le niveau de garde approprié à un adolescent est celui qui est le moins intrusif, compte tenu de la gravité du délit, des besoins et de la situation de l'adolescent et du risque qu'il représente pour lui-même et pour la société.

Le 1er août 2003, la responsabilité juridique et financière des adolescents de la phase 1, qui relevait jusque-là du ministère des Services sociaux et communautaires, a été confiée au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Le 1er avril 2004, cette responsabilité a encore une fois été transférée au nouveau ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, afin d'établir une séparation claire entre le système de justice pour la jeunesse et le système pour adultes.

De 2003 à 2009, le système de justice pour la jeunesse a subi les transformations suivantes :

- mutation de près de 1 400 employés du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse;
- réduction nette de 478 places dans les établissements de garde/détention en milieu fermé (élimination de 429 places dans 11 établissements correctionnels pour adultes, ouverture de 252 places dans cinq établissements nouvellement construits réservés aux jeunes et élimination de 301 autres places en raison de la baisse du nombre de jugements d'un tribunal exigeant une garde en milieu fermé);
- réduction de 550 places dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert;
- hausse de 50 % du nombre de programmes et services communautaires.

La prestation de certains services – comme la formation du personnel de garde, les services d'alimentation, les services de technologie de l'information et les services statistiques – continue de relever du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels en vertu d'une entente sur les niveaux de service.

Après l'adoption de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* en 2003, le recours à la garde a enregistré une tendance à la baisse et on a constaté une augmentation du nombre de programmes communautaires visant à réadapter les contrevenants de moins de 18 ans. Les services de police et les procureurs de la Couronne déjudiciarisent les adolescents ayant commis des délits mineurs; dans le cas des adolescents qui passent effectivement par des procédures judiciaires, les sentences de garde sont généralement réservées aux contrevenants ayant commis des crimes graves et aux récidivistes.

PROCESSUS DU SYSTÈME DE JUSTICE POUR LA JEUNESSE

Quand un adolescent est accusé d'avoir commis un crime, le service de police mène une enquête pour déterminer s'il convient de déposer des accusations. Le service de police peut choisir de ne pas déposer des accusations si le délit n'est pas de nature violente et que l'adolescent n'a jamais été condamné. Dans un tel cas, le service de police peut faire appel à d'autres mesures pour détourner le jeune du système de justice pénale. Ces mesures peuvent prendre différentes formes; par exemple, le policier peut décider de ne prendre aucune autre mesure à l'endroit du jeune, de lui donner un avertissement verbal ou de l'orienter vers un des programmes communautaires en place. Même s'il finance certains de ces programmes communautaires, le Ministère n'intervient pas dans la gestion de cas des adolescents déjudiciarisés par la police.

Si l'adolescent est accusé, le procureur de la Couronne peut aussi le déjudiciariser de l'une des façons suivantes :

- en l'aiguillant vers un Comité de justice pour la jeunesse dont le rôle consiste, entre autres, à trouver des services et des personnes au sein de la collectivité pour assurer la surveillance et l'encadrement de l'adolescent;
- en l'aiguillant vers un travailleur social judiciaire auprès des jeunes ayant des troubles de santé mentale, qui peut ensuite l'orienter vers un programme communautaire de santé mentale;
- en lui imposant des sanctions extrajudiciaires, ce qui signifie généralement que le jeune doit se plier à l'une des mesures suivantes : présenter des excuses à la victime ou effectuer une restitution à son endroit, rédiger un essai à propos de son comportement délinquant, faire un don à un organisme de bienfaisance, effectuer du travail bénévole au profit de la collectivité ou participer à des séances de consultation.

Le Ministère offre une aide financière pour plus de 30 postes de travailleur social judiciaire auprès des jeunes ayant des troubles de santé mentale. Les sanctions extrajudiciaires sont soit directement gérées par le Ministère par l'entremise de ses agents de probation, soit administrées par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert engagés à contrat par le Ministère. L'agent de probation ou l'organisme recevant des paiements de transfert a la responsabilité de déterminer les sanctions qui seront imposées à l'adolescent, de surveiller l'exécution de ces sanctions et d'informer le procureur de la Couronne lorsque le dossier est clos.

Si ni le service de police ni la Couronne ne le détournent du système de justice pénale, l'adolescent, représenté par un avocat, doit se présenter devant un juge qui décidera s'il est nécessaire de le garder en détention jusqu'à son procès. Dans l'affirmative, le Ministère applique les critères énoncés dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* pour déterminer si l'adolescent doit être placé en détention en milieu ouvert ou fermé. L'établissement où le jeune est envoyé est celui qui est le plus près de son lieu de résidence, compte tenu de son sexe et des risques spécifiques que le Ministère estime qu'il représente après la première rencontre, par exemple son éventuelle appartenance à un gang. La durée du séjour dans un établissement de détention peut aller de quelques jours à plus d'un an selon un certain nombre de facteurs, notamment la gravité des accusations et la date à laquelle le procès prend fin.

À la demande du tribunal, le Ministère est tenu d'offrir une aide durant la procédure judiciaire, par exemple en préparant les rapports présentenciels pour le tribunal et en coordonnant les autres évaluations concernant la pertinence d'offrir à l'adolescent des services de soutien, de réadaptation et de surveillance plus intenses. Le Ministère doit aussi payer les évaluations médicales et psychiatriques demandées par le tribunal.

Si l'adolescent est déclaré coupable, le tribunal détermine le type et la durée de la peine ainsi que les conditions qui s'y appliquent. Le tribunal peut

imposer l'un de deux types de peine, dont le Ministère assure la gestion :

- Garde – Le jeune est placé dans un établissement de garde en milieu ouvert ou fermé durant une période prédéterminée. Il s'agit des mêmes établissements que ceux auxquels on confie les jeunes qui sont en détention jusqu'à leur procès. Toutes les périodes de garde sont suivies d'une période de surveillance dans la collectivité correspondant à la moitié de la période de garde.
- Surveillance dans la collectivité – Le jeune est réintégré dans la collectivité pour purger sa peine, dont la durée peut se calculer en jours, comme dans le cas d'une ordonnance de probation, ou en heures, comme dans le cas d'une ordonnance de service communautaire. La surveillance dans la collectivité comprend généralement l'obligation de se présenter régulièrement à un agent de probation et parfois de participer à des séances de consultation ou à des activités de réadaptation.

En règle générale, chaque adolescent condamné est affecté à un agent de probation chargé de gérer le cas durant sa prise en charge par le système. L'agent de probation a la responsabilité de cerner les besoins du jeune, d'évaluer le risque qu'il récidive et d'établir un plan de gestion de dossier qui répond à ces besoins et qui atténue ce risque. En fonction des buts du plan, l'agent de probation oriente l'adolescent vers des programmes et services communautaires, par exemple des services de consultation en maîtrise de la colère. Les jeunes condamnés à un placement sous garde bénéficient également d'une aide et d'un encadrement offerts par les agents des services aux jeunes qui travaillent dans les établissements. Ces agents collaborent avec les agents de probation à l'élaboration de plans de gestion de cas pour les adolescents placés dans un établissement et aident les jeunes à mettre le plan à exécution et à atteindre les objectifs fixés durant leur séjour à l'établissement.

La prestation des programmes et services offerts aux jeunes délinquants est assurée par la Division des services de justice pour la jeunesse (la Division) du Ministère. Au 31 mars 2012, la Division, dotée d'un effectif de plus de 1 700 personnes, comprenait une administration centrale (117 employés), quatre bureaux régionaux (69 employés), 64 bureaux de probation (512 employés) et sept établissements de garde/détention en milieu fermé (1 039 employés). L'administration centrale assure le leadership et l'orientation stratégique nécessaires pour l'élaboration des politiques, des procédures et des programmes, et a notamment la responsabilité d'assurer la formation des employés, d'exécuter des enquêtes et d'effectuer la planification financière. Les bureaux régionaux coordonnent et gèrent les services de justice pour la jeunesse dans toute la province, y compris la négociation des contrats avec les organismes recevant des paiements de transfert et la remise du financement connexe, le suivi des dépenses au regard des budgets approuvés et l'exécution d'inspections annuelles des établissements de garde/détention. Les bureaux de probation offrent des services de surveillance et de gestion de cas à la plupart des jeunes Ontariens déclarés coupables d'un crime. Le Ministère établit des contrats avec des organismes recevant des paiements de transfert qui sont chargés de la prestation de tous les autres services, y compris les programmes et services communautaires, ainsi que de l'exploitation des 14 autres établissements de garde/détention en milieu fermé et des 45 établissements de garde/détention en milieu ouvert. Les organismes recevant des paiements de transfert, dont la majorité sont des organismes sans but lucratif, assurent la prestation de services dans le cadre du programme des services de justice pour la jeunesse depuis un certain nombre d'années déjà.

DÉPENSES DE PROGRAMME

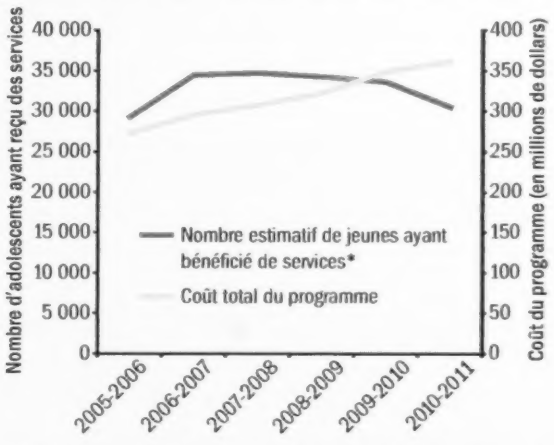
À cause de la transition vers une intervention communautaire pour remettre les jeunes contrevenants dans le droit chemin, le nombre d'adolescents dans les programmes communautaires a presque doublé entre 2005-2006 et 2010-2011. Durant la même

période, le nombre d'adolescents placés sous garde ou en détention par ordonnance d'un tribunal a chuté de 26 %. Toutefois, contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, cette transition vers des services communautaires à faible coût n'a pas permis de réduire les coûts totaux du programme. Au contraire, de 2005-2006 à 2010-2011, les coûts de programme ont augmenté pour chaque type d'activité de services important (c'est-à-dire prévention, déjudiciarisation, services et programmes communautaires offerts par des organismes tiers, probation, réinsertion/réadaptation et garde/détention).

Au cours des dernières années, les dépenses du programme des services de justice pour la jeunesse ont constamment augmenté, même si le nombre de jeunes en ayant bénéficié est demeuré relativement stable, comme le montre la Figure 1. De 2005-2006 à 2010-2011, le nombre estimatif total d'adolescents participant à des programmes communautaires ou de garde a augmenté de 5 % seulement, passant d'environ 29 000 à approximativement 30 500, alors que les dépenses totales au titre du programme ont augmenté de plus de 30 %, passant de 273 millions à 362 millions de dollars. (Le Ministère nous a informés que les dépenses de 273 millions de dollars en 2005-2006 sont sous-évaluées parce qu'elles ne comprennent pas les coûts engagés par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour l'exploitation des unités de garde/détention des jeunes dans les établissements pour adultes, dont il n'a pas été possible de connaître le montant. En 2009-2010, après la fermeture de ces unités, le Ministère a assumé tous les coûts des établissements pour adolescents, ce pour quoi il a reçu un montant supplémentaire de 18 millions de dollars dans le cadre du budget annuel. Le Ministère n'avait pas de données pour les exercices antérieurs à 2009-2010 mais, ajustées en conséquence, les dépenses de programme auraient quand même augmenté de 25 % à 30 % depuis 2005-2006.) Durant la même période, les subventions fédérales pour le programme du Ministère obtenues dans le cadre de diverses ententes de partage des coûts sont demeurées relativement stables, à environ 65 millions de dollars par année.

Figure 1 : Total des dépenses de programme et nombre estimatif d'adolescents ayant bénéficié de services, 2005-2006 à 2010-2011

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



* Le Ministère fait le suivi du nombre de services fournis, mais pas du nombre d'adolescents ayant bénéficié de services. Comme une même personne reçoit souvent plusieurs services, le dénombrement des services donne une surestimation du nombre de jeunes ayant bénéficié de services. Nous avons donc estimé le nombre d'adolescents ayant reçu des services chaque année en fonction du nombre de participants aux programmes de prévention et aux programmes de déjudiciarisation, ainsi que du nombre d'adolescents confiés aux agents de probation et placés dans un établissement de garde/détention.

De 2005-2006 à 2010-2011, les frais de fonctionnement du Ministère ont, en proportion, augmenté beaucoup plus que le financement des organismes recevant des paiements de transfert (47 % et 19 % respectivement), même si le nombre de programmes et services financés par le Ministère offerts par les organismes recevant des paiements de transfert s'est accru de près de 40 %. Les dépenses de fonctionnement directes du Ministère qui ont le plus augmenté sont les coûts liés à l'effectif, qui sont passés de 94 millions de dollars en 2005-2006 à 148 millions de dollars en 2010-2011, soit une hausse de 57 %. Durant cette période, on constate une hausse importante du nombre d'employés à temps plein dans tous les secteurs du programme de services de justice pour la jeunesse à l'exception des bureaux de probation, comme le montre la Figure 2. Le personnel travaillant dans les établissements en milieu fermé administrés par le Ministère représente plus de 60 % de tous les employés à temps plein du Ministère intervenant dans la prestation du

Figure 2 : Nombre d'équivalents temps plein travaillant pour le programme de services de justice pour la jeunesse du Ministère

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Lieu/Type d'effectif	2005-2006	2010-2011	Hausse (%)
Administration centrale	75	114	53
Bureaux régionaux	55	69	25
Agents de probation	378	384	2
Autres employés des bureaux de probation	113	127	13
Agents des services aux jeunes	472	675	43
Autres employés des établissements en milieu fermé administrés par le Ministère	283	415	47
Total	**1 376**	**1 784**	**30**

programme des services de justice pour la jeunesse. Même si la population quotidienne moyenne dans ces établissements a diminué de 37 % entre 2006-2007 et 2010-2011, l'effectif de première ligne a augmenté, le nombre d'agents des services aux jeunes à temps plein ayant grimpé de 50 %. La plus grande partie de cette hausse s'est produite en 2008 et 2009 à l'ouverture de trois établissements nouvellement construits administrés par le Ministère. En 2010-2011, le Ministère administrait les deux tiers de toutes les places en milieu fermé de la province, et recevait pourtant les trois quarts du financement total consacré aux établissements en milieu fermé. Le Ministère a reconnu que les établissements qu'il administre directement sont probablement dotés à l'excès à l'heure actuelle et a commencé à prendre des mesures qui devraient, selon lui, réduire les niveaux de dotation.

Ratios d'utilisation

Comme les services de garde et de détention offrent des soins en établissement ainsi qu'une surveillance 24 heures sur 24, il est normal que ce soit l'activité de service la plus coûteuse. La hausse du coût de l'administration des établissements de garde/détention, conjuguée à la diminution du nombre d'adolescents admis dans ces établissements, a contribué à la réduction des ratios d'utilisation et à l'augmentation des coûts quotidiens.

L'expression « ratio d'utilisation » désigne le pourcentage des places occupées dans un établissement de garde/détention sur une période déterminée, généralement un an. Au moment où nous avons commencé notre vérification, le Ministère nous a informés que le ratio d'utilisation optimal pour les établissements en milieu ouvert et fermé s'établissait à 80 %. À la fin de nos travaux, le Ministère avait révisé cette cible à 70 %. Une analyse des ratios d'utilisation d'autres établissements nous a permis de trouver seulement deux autres administrations ayant fixé des ratios d'utilisation cibles; l'État de Virginie a établi un ratio d'utilisation cible de 80 % à 85 % pour ses établissements pour jeunes, et le pays de Galles, au Royaume-Uni, a établi un ratio d'utilisation cible de 93 %.

La Figure 3 présente un sommaire de la moyenne du nombre quotidien de résidents, de la capacité quotidienne et des ratios d'utilisation dans les établissements en milieu fermé et ouvert pour les cinq dernières années. En 2010-2011, le ratio d'utilisation moyen dans les établissements en milieu ouvert et fermé s'établissait à environ 50 %. Les établissements de garde/détention en milieu fermé administrés par le Ministère affichaient un ratio d'utilisation inférieur (49 %) à celui des établissements administrés par des organismes recevant des paiements de transfert (60 %).

À la suite de la transition de méthodes axées sur l'incarcération vers des méthodes faisant davantage appel au service communautaire pour remettre

Figure 3 : Capacité quotidienne moyenne et occupation réelle des établissements de garde/détention pour adolescents, 2006-2007 à 2010-2011

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

	Établissements en milieu fermé			Établissements en milieu ouvert			Tous les établissements de garde/détention		
Suppression	Nombre quotidien de résidents	Capacité quotidienne	Taux d'utilisation (%)	Nombre quotidien de résidents	Capacité quotidienne	Taux d'utilisation (%)	Nombre quotidien de résidents	Capacité quotidienne	Taux d'utilisation (%)
2006-2007	525	883	60	270	616	44	795	1 499	53
2007-2008	520	785	66	288	612	47	808	1 397	58
2008-2009	478	751	64	234	525	45	713	1 276	56
2009-2010	440	724	61	257	478	54	697	1 202	58
2010-2011	388	727	53	244	479	51	632	1 205	52
Variation (%)	**(26)**	**(18)**		**(9)**	**(22)**		**(20)**	**(20)**	

dans le droit chemin les jeunes délinquants, le nombre quotidien moyen de résidents a diminué, comme prévu. Au fil des ans, le Ministère a tenté d'améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places offertes, soit en fermant des établissements, soit en finançant un moins grand nombre de places dans les établissements administrés principalement par des organismes recevant des paiements de transfert. Toutefois, le taux de réduction du nombre de places n'était pas proportionnel au taux de diminution des besoins, notamment dans les établissements en milieu fermé. Par exemple, de 2006-2007 à 2010-2011, le nombre quotidien moyen de résidents dans les établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert avait diminué de 26 % et de 9 % respectivement. En comparaison, le Ministère a réduit le nombre de places offertes de 18 % dans les établissements en milieu fermé et de 22 % dans les établissements en milieu ouvert. Le ratio d'utilisation des établissements en milieu fermé a donc diminué, alors qu'il s'est amélioré dans les établissements en milieu ouvert. Nous avons constaté que dans les établissements en milieu fermé, la plus grande part de la diminution du nombre quotidien moyen de résidents a été enregistrée dans les établissements administrés par le Ministère, alors que la capacité a été davantage réduite proportionnellement dans les établissements en milieu ouvert administrés par des organismes tiers.

Durant nos travaux de vérification, le Ministère a entrepris une autre ronde de fermeture d'établissements et de réduction du nombre de places offertes dans le but d'améliorer les ratios d'utilisation. En février et mars 2012, le Ministère a fermé un des établissements de garde/détention en milieu fermé qu'il administrait, a réduit le nombre de places offertes dans deux autres de ses établissements et a fermé quatre établissements de garde/détention en milieu ouvert administrés par des organismes tiers.

Outre les unités de garde/détention qui ont été fermées parce qu'elles se trouvaient dans un établissement correctionnel destiné aux adultes, le Ministère avait, à la fin de nos travaux sur place, éliminé au total 442 places dans des établissements en milieu fermé en fermant cinq établissements et en réduisant le nombre de places dans huit autres; il avait aussi éliminé 593 places en milieu ouvert en fermant 51 établissements et en réduisant le nombre de places dans 11 autres. Le Ministère nous a avisés que, pour évaluer les fermetures et les réductions, il doit tenir compte non seulement du nombre moyen de résidents par jour mais aussi des circonstances spéciales qui nécessitent un nombre de lits plus élevé que la moyenne. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles le Ministère prévoit

qu'en 2012-2013, le ratio d'utilisation global se hissera à seulement 58 %, bien en deçà de son ratio d'utilisation cible.

Coûts quotidiens

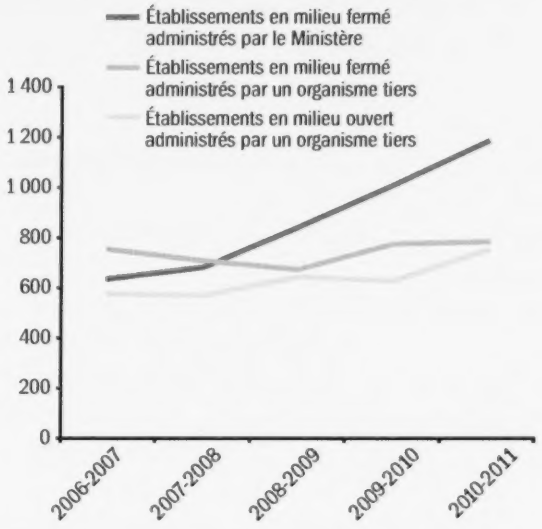
Les coûts quotidiens s'entendent des coûts qu'il faut engager chaque jour pour maintenir un adolescent dans un établissement de garde/détention. Au cours des dernières années, les coûts quotidiens moyens étaient constamment supérieurs dans les établissements administrés par le Ministère, comparativement aux coûts dans les établissements administrés par des organismes tiers. La Figure 4 montre comment les coûts quotidiens moyens ont augmenté pour chaque type d'établissement entre 2006-2007 et 2010-2011, particulièrement dans les établissements de garde en milieu fermé directement administrés par le Ministère, où les coûts quotidiens moyens ont augmenté de 86 %. En comparaison, les coûts quotidiens moyens ont augmenté de 4 % seulement dans les établissements de garde en milieu fermé administrés par des organismes tiers, et de 30 % dans les établissements de garde en milieu ouvert.

Nous avons aussi constaté que les coûts quotidiens varient considérablement d'un établissement à l'autre, même dans des établissements similaires. Par exemple, en 2011, les coûts quotidiens dans les établissements de garde en milieu ouvert administrés par des organismes tiers allaient de 331 $ à 3 012 $. Les coûts quotidiens dans les établissements de garde en milieu fermé administrés par des organismes tiers allaient de 475 $ à 1 642 $, alors que dans les établissements administrés par le Ministère, ils allaient de 1 001 $ à 1 483 $.

En 2008, le Ministère a retenu les services d'un cabinet-conseil pour mener une analyse des coûts des établissements de garde/détention en milieu ouvert afin de cerner les facteurs expliquant les différences de coûts importantes dans le système et de fournir une méthode d'évaluation permettant de prendre des décisions équitables en matière de

Figure 4 : Coût quotidien moyen par adolescent dans les établissements de garde/détention, 2006-2007 à 2010-2011 ($)

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



* Le Ministère n'administre aucun établissement en milieu ouvert.

financement. Le cabinet-conseil a signalé que les écarts entre les coûts quotidiens (calculés en fonction de la capacité plutôt que de l'utilisation réelle) étaient principalement attribuables à l'application de méthodes de calcul du financement différentes pour les programmes visant les adolescents de la phase 1 et ceux de la phase 2. Plus particulièrement, la plupart des établissements accueillant les adolescents de l'ancienne « phase 1 » (12 à 15 ans) avaient des coûts quotidiens supérieurs à la moyenne provinciale, alors que ces coûts étaient inférieurs à la moyenne provinciale dans la plupart des établissements accueillant les adolescents de l'ancienne « phase 2 » (16 à 17 ans). Parmi les autres facteurs contribuant aux écarts, mentionnons la syndicalisation des employés, la capacité de l'établissement, le sexe des résidents, et l'offre de programmes en fonction du sexe des résidents. Le cabinet-conseil a aussi constaté des pratiques de financement non uniformes ainsi que de grands écarts entre les établissements, et a recommandé une approche uniformisée. Il a mis au point un outil de calcul du financement qui permet de répartir

plus équitablement les fonds entre les fournisseurs de services. Toutefois, comme l'a souligné le cabinet-conseil, cet outil ne tient pas compte de la qualité ni de l'ampleur des services offerts dans les différents établissements pour analyser le financement approprié. En 2009-2010, pour donner suite au rapport du cabinet-conseil, le Ministère a donc augmenté le financement des établissements de garde/détention en milieu ouvert dont les coûts quotidiens à pleine capacité étaient inférieurs à la moyenne provinciale, et n'a pas modifié le financement des établissements dont les coûts quotidiens à pleine capacité étaient supérieurs à cette moyenne.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les dépenses relatives aux établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert dans le cadre du programme des services de justice pour la jeunesse sont proportionnelles aux besoins en matière de services, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- prendre des mesures supplémentaires pour améliorer les ratios d'utilisation en réduisant le nombre de places dans les établissements où le ratio d'utilisation est très faible;
- examiner les coûts quotidiens dans tous les établissements pour en déterminer le caractère raisonnable et réduire le financement des établissements dont les coûts quotidiens dépassent considérablement la moyenne provinciale, en tenant compte de la qualité et de l'ampleur des services offerts dans chaque établissement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les dépenses de programme pour les établissements de garde/détention en milieu fermé et ouvert doivent être proportionnelles aux besoins en matière de services. L'utilisation des services de justice pour la jeunesse dépend de la mesure dans laquelle les tribunaux émettent des ordonnances de détention et condamnent les adolescents à la mise sous garde.

Le Ministère surveille de près l'utilisation des places, en tenant compte des principes fondamentaux de la prestation de services comme la proximité de la collectivité d'attache de l'adolescent, les services spécialisés en fonction du sexe des contrevenants et les services spécialisés pour les jeunes délinquants autochtones. En 2012-2013, le Ministère entreprendra un examen plus approfondi du système de garde/détention en milieu ouvert et fermé pour déterminer s'il est possible de réduire davantage la capacité, tout en respectant les exigences en matière de prestation d'un milieu sûr et les exigences de la loi en matière de sécurité, en répondant aux besoins particuliers des jeunes et en maintenant une capacité qui permettra d'accueillir des résidents supplémentaires à la suite des modifications que le gouvernement fédéral a apportées à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* en 2012.

En 2012-2013, le Ministère entreprendra également un examen des coûts quotidiens dans les établissements de garde/détention en milieu ouvert et fermé afin de déterminer l'incidence d'une sous-utilisation et de confirmer le caractère raisonnable des budgets. Le Ministère réalisera un examen plus poussé des établissements où les coûts quotidiens dépassent de beaucoup la moyenne provinciale et apportera les corrections qui s'imposent. En outre, le Ministère effectuera une analyse des fournisseurs de services comparables dans d'autres administrations afin de déterminer le caractère raisonnable des coûts quotidiens qu'il engage.

FACTEURS INFLUANT SUR LES COÛTS LIÉS À L'EFFECTIF DANS LES ÉTABLISSEMENTS ADMINISTRÉS PAR LE MINISTÈRE

Malgré les faibles ratios d'utilisation et la dotation excessive probable dans les établissements en milieu fermé qu'il administre, le Ministère fait tout de même appel à un plus grand nombre d'employés contractuels et paie un plus grand nombre d'heures supplémentaires. En 2010-2011, le Ministère a payé 3,9 millions de dollars en heures supplémentaires pour l'ensemble des agents des services aux jeunes, et 11,7 millions de dollars de plus pour engager des employés contractuels en complément des agents des services aux jeunes. D'après les résultats d'un examen externe des coûts de dotation dans les établissements administrés directement par le Ministère en 2011, les coûts associés au personnel contractuel et aux heures supplémentaires ont dû être engagés à cause de l'absentéisme, de mesures d'adaptation pour des raisons médicales, d'activités de formation, de postes vacants, des pratiques d'établissement des horaires de travail et des pratiques de déploiement. Nous avons examiné certaines de ces causes afin de déterminer si le Ministère a pris des mesures pour réduire ces coûts.

Congés de maladie

En 2008, les agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements de garde/détention ont pris en moyenne 21 jours de congé de maladie, soit environ deux fois plus que la moyenne provinciale pour l'ensemble des employés du gouvernement cette année-là. À l'occasion de notre dernière vérification des établissements correctionnels pour adultes, nous avions constaté que ce problème est également courant chez les agents correctionnels de ces établissements. Pour réduire l'absentéisme dans les établissements de garde/détention pour adolescents et dans les établissements correctionnels pour adultes, le gouvernement de l'Ontario a mis en oeuvre les initiatives suivantes :

- En août 2009, un Programme pilote de gestion et de soutien de l'assiduité a été lancé à l'intention des agents des services aux jeunes, des agents de probation pour les adolescents, des agents de probation pour les adultes et de leurs gestionnaires. Après un certain nombre d'absences, une rencontre est organisée avec l'employé pour discuter de son assiduité et lui proposer de l'aide comme des renseignements à propos du Programme d'aide aux employés. Le ministère des Services gouvernementaux a publié en septembre 2011 un rapport d'étape décrivant les résultats globaux. Selon nos calculs, 45 % des agents des services aux jeunes et 19 % des agents de probation pour les adolescents ont été tenus de participer au programme entre août 2009 et juin 2011. Le Ministère ne disposait pas de renseignements sur le nombre d'employés qui sont passés avec succès par le programme, mais le ministère des Services gouvernementaux a signalé que, dans les établissements pour adultes et pour adolescents confondus, les deux tiers des employés ayant participé au programme ont pris moins de sept jours de congé de maladie par année.
- En mars 2009, le gouvernement a négocié le versement d'une prime à tous les agents des services aux jeunes et agents correctionnels si la moyenne provinciale des congés de maladie est inférieure ou égale à la cible fixée dans la convention collective du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario, qui en 2011 s'établissait à 20 jours. Depuis la mise en place de cette initiative, le nombre moyen de jours de congé de maladie pris annuellement par les agents des services aux jeunes est passé de 21 à 14 en trois ans. Le Ministère a versé un montant total de 1,5 million au titre des primes prévues dans le cadre de cette initiative. À notre demande, le ministère des Services gouvernementaux a estimé les économies cumulatives nettes à 4,5 millions de dollars, mais nous n'avons pas pu vérifier le caractère

raisonnable de cette estimation à cause des renseignements contradictoires sur les congés de maladie fournis par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et par le ministère des Services gouvernementaux.

L'examen externe des coûts liés à l'effectif dans les établissements de garde/détention administrés par le Ministère a révélé que même si l'initiative reposait sur de bonnes intentions, son fonctionnement actuel récompense aussi bien ceux qui utilisent les congés de maladie à bon escient que ceux qui en abusent. Cet examen a aussi révélé que les employés de nombreux établissements administrés par le Ministère semblent penser qu'ils peuvent utiliser les congés de maladie à leur gré.

Mesures d'adaptation pour des raisons médicales

Quand un employé ne peut pas, de façon temporaire ou permanente, exercer les fonctions essentielles à son travail à cause de son état de santé ou d'une incapacité, le Ministère est tenu, en vertu d'une directive pangouvernementale, de lui trouver un autre poste qui n'exige pas les mêmes capacités physiques. Par exemple, un agent des services aux jeunes recruté pour travailler comme intervenant de première ligne auprès des adolescents dans un établissement et qui ne peut plus accomplir ses tâches peut être muté à un poste de nature administrative. Nous avons constaté qu'en 2010-2011, 6,5 % des agents des services aux jeunes travaillant dans les établissements administrés par le Ministère occupaient, de façon temporaire ou permanente, un autre poste que celui pour lequel ils avaient été engagés pour des raisons médicales. Cette situation était plus fréquente dans les établissements ouverts depuis un certain temps.

Pratiques d'établissement des horaires de travail

Les établissements de garde/détention sont dotés en fonction d'une occupation à pleine capacité. Même si les établissements ne doivent avoir recours à du personnel contractuel qu'au besoin, nous comprenons que beaucoup d'établissements administrés par le Ministère pourvoient aux postes vacants avec du personnel contractuel sans évaluer les besoins de l'établissement pour la journée – c'est-à-dire sans tenir compte du nombre de places occupées. Cette situation entraîne une dotation excessive, puisqu'en moyenne seulement la moitié des places sont occupées dans les établissements.

En outre, nous avons constaté que même si toutes les places sont occupées, il arrive que les établissements soient tout de même dotés à l'excès. En vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi), tous les établissements de garde/détention sont tenus de maintenir un ratio minimal d'un employé pour huit adolescents. Dans ce contexte, le mot « employé » désigne uniquement les agents des services aux jeunes et exclut les gestionnaires, le personnel administratif et les autres employés exerçant des fonctions spécialisées, comme le personnel travaillant dans les cuisines. Bien que les exploitants des établissements de garde/détention préparent des horaires de travail pour le personnel, le Ministère ne surveille pas les ratios employés-adolescents, même dans les établissements qu'il administre directement. À l'occasion d'une visite dans un établissement administré par le Ministère, nous avons constaté qu'il était courant que la dotation y soit excessive comparativement au ratio prévu par la loi, le ratio des employés aux places occupées dans les unités résidentielles s'établissant à 1 pour 3 durant les heures de pointes (de 16 h à 21 h) et à 1 pour 5 en dehors des heures de pointe (durant la nuit). On nous a aussi dit à cet établissement qu'il était parfois nécessaire d'affecter un agent à la surveillance d'un ou deux jeunes seulement pour maîtriser la situation, puisque certains jeunes ont un comportement excessivement

perturbateur. Le ratio susmentionné ne tiendrait pas compte de ces situations.

Dans l'un des établissements visités, nous avons constaté d'autres pratiques d'établissement des horaires de travail entraînant des coûts de personnel élevés :

- Au moins un agent des services aux jeunes est affecté en tout temps à l'infirmerie et un autre à la section où se trouvent les pièces d'isolement sous clef, que celles-ci soient ou non occupées.
- Les jeunes ayant un comportement suicidaire exigent une surveillance constante selon un ratio de 2:1. Idéalement, ces jeunes devraient être confiés à un établissement spécialisé en santé mentale ou à un hôpital psychiatrique. À l'heure actuelle, un seul établissement du système de justice est un centre de santé mentale pour enfants autorisé, et il n'est souvent pas en mesure de répondre à la demande pour ses services. Par exemple, nous avons constaté qu'en 2011, environ 265 jeunes étaient considérés comme ayant des tendances suicidaires, alors que seulement 18 ont passé du temps dans cet établissement spécialisé.

Recours à l'isolement sous clef

La Loi autorise les établissements de garde/détention en milieu fermé à placer un jeune en isolement sous clef si son comportement indique qu'il est susceptible, dans un avenir immédiat, de causer de graves dommages matériels ou des dommages corporels à une autre personne, et qu'il n'est pas possible d'avoir recours à une autre méthode moins restrictive pour gérer son comportement. L'agent des services aux jeunes affecté à la surveillance d'un adolescent placé en isolement sous clef n'est pas disponible pour s'occuper des autres résidents de l'établissement. Nous avons constaté que les établissements administrés par le Ministère utilisent les pièces d'isolement sous clef plus souvent que les autres établissements administrés par des organismes tiers. Par exemple, en 2011, plus de 90 % des placements en isolement sous clef l'ont été dans un établissement administré par le Ministère, et la durée moyenne du séjour en isolement sous clef s'établissait à 25 heures dans les établissements administrés par le Ministère, comparativement à deux heures dans les établissements administrés par un organisme tiers.

Le Ministère a indiqué que l'une des raisons pour lesquelles l'isolement sous clef était utilisé plus souvent dans les établissements administrés par le Ministère est que les jeunes susceptibles d'appartenir à un gang sont logés dans ces établissements et que ces jeunes ont plus souvent un comportement qui présente des risques imminents pour autrui, ce qui est l'un des critères pour le recours à l'isolement sous clef. Nous avons toutefois constaté qu'au 31 décembre 2011, le pourcentage des jeunes résidant dans des établissements en milieu fermé et qu'on soupçonnait d'appartenir à un gang était comparable dans les deux types d'établissement – c'est-à-dire 15 % des jeunes dans les établissements administrés par le Ministère comparativement à 12 % dans les établissements administrés par des organismes tiers. En outre, nous avons constaté qu'à la fermeture en mars 2012 d'un établissement administré par le Ministère où on avait fréquemment recours à l'isolement sous clef et dont les jeunes pensionnaires ont été transférés dans un établissement administré par un organisme tiers, ce dernier établissement n'avait signalé aucun recours à la pièce d'isolement le mois suivant.

RECOMMANDATION 2

Pour réduire les coûts de fonctionnement liés à l'effectif, particulièrement dans les établissements qu'il administre, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- doter les établissements de garde/détention en fonction de l'utilisation prévue et non en fonction d'une utilisation à pleine capacité, et avoir recours à du personnel contractuel pour pourvoir aux postes vacants seulement après avoir évalué les besoins en dotation à court terme de l'établissement;

- réévaluer si les primes versées dans le cadre de l'initiative visant les congés de maladie constituent une stratégie rentable pour réduire l'absentéisme;
- mener une enquête sur les taux élevés de mesures d'adaptation permanentes à long terme pour des raisons médicales et, s'il y a lieu, mettre en place des mesures pour réduire ces taux;
- explorer les méthodes de gestion du comportement autres que l'isolement sous clef qui ont été utilisées avec succès par les établissements administrés par des organismes tiers pour prévenir ou maîtriser les comportements indésirables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'adopter des pratiques de dotation efficaces dans les établissements qu'il administre directement. La dotation des établissements de garde/détention doit tenir compte du ratio minimal employés-adolescents aux termes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, de la nécessité de pouvoir accueillir les adolescents 24 heures sur 24, sept jours sur sept, de l'entretien des immeubles et de la prestation des services clés (par exemple, programmes, éducation, santé, soins cliniques, gestion de cas) quel que soit le nombre de résidents, ainsi que des exigences en matière de sécurité. Le Ministère met actuellement en oeuvre les recommandations issues de l'examen des pratiques de déploiement du personnel et d'établissement des horaires de travail réalisé en 2011. De plus, une application pour l'établissement des horaires de travail est en cours de développement; cette application permettra d'instaurer des pratiques d'établissement des horaires de travail du personnel plus uniformisées et efficaces, ce qui mènera à une réduction des coûts liés au personnel. Le Ministère continuera d'évaluer la capacité et prendra les mesures qui s'imposent, tout en satisfaisant aux besoins opérationnels, en répondant aux besoins complexes des adolescents admis dans ses établissements et en veillant à la sécurité des adolescents, du personnel et de la collectivité.

Depuis trois ans, le gouvernement a réalisé des progrès substantiels et mesurables en matière de réduction de l'absentéisme et des coûts qui y sont associés, et maintient les gains réalisés à l'échelle de l'unité de négociation des agents de correction du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO). Le ministère des Services gouvernementaux réévaluera le programme, la politique et les primes d'incitation dans le cadre de ses préparatifs en vue de la négociation collective avec le SEFPO. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse collaborera avec le ministère des Services gouvernementaux à ce sujet.

La fonction publique de l'Ontario a récemment entrepris un processus d'examen de la gestion des incapacités dans le but de mettre en oeuvre des pratiques exemplaires pour améliorer les mesures d'adaptation de l'emploi ainsi que le rendement et les résultats du retour au travail. Cet examen comprenait une évaluation des pratiques et du rendement actuels en matière de politiques de gestion des incapacités et des ressources en milieu de travail, de prévention des incapacités et des processus d'intervention rapide et de retour au travail. À la suite de cet examen, un plan d'action sera élaboré pour améliorer les programmes à l'échelle panministérielle. Le Ministère collaborera avec le ministère des Services gouvernementaux à ce sujet.

Nous prenons note des préoccupations du vérificateur général à propos du recours à l'isolement sous clef. Le Ministère entreprend un examen du recours à l'isolement sous clef dans les établissements qu'il administre directement afin d'évaluer la conformité des activités à la législation et aux politiques et procédures en vigueur. Il a mis en place des activités de formation, une approche de garde axée sur les relations

ainsi que des outils, politiques et procédures à l'intention des adolescents pour la gestion du comportement et la maîtrise de la colère. De 2012 à 2014, le Ministère réalisera des examens des établissements pour adolescents qu'il administre directement au moyen du Répertoire d'évaluation des programmes correctionnels, qui est notamment utilisé pour examiner les stratégies de gestion du comportement utilisées, déterminer si ces stratégies sont conformes aux résultats des recherches et s'il existe des procédures documentées pour les mettre en oeuvre. De plus, le Ministère recensera les méthodes de gestion du comportement utilisées par les établissements administrés par des organismes tiers pour déterminer s'il conviendrait de les employer dans ses propres établissements.

GESTION DE CAS

La gestion de cas est la clé pour aider un adolescent à devenir un citoyen respectueux des lois, et est donc essentielle pour assurer la sécurité des collectivités et prévenir la délinquance juvénile et la récidive. Par la gestion de cas, le Ministère vise à profiter le plus possible du temps où l'adolescent est pris en charge par le système de justice pour changer sa disposition d'esprit ou d'autres facteurs et ainsi réduire la probabilité qu'il récidive.

Le temps que l'adolescent passe sous la responsabilité du Ministère et de ses fournisseurs de services est limité. En 2011-2012, la durée médiane du séjour d'un jeune dans le système était d'un an pour un jeune en probation, de 40 jours pour un jeune sous garde en milieu fermé, de 60 jours pour un jeune sous garde en milieu ouvert, de sept jours pour un jeune en détention en milieu fermé et de quatre jours pour un jeune en détention en milieu ouvert. Il est donc essentiel de profiter le plus possible de ce temps limité pour instaurer les changements que le Ministère juge nécessaires par la gestion de cas.

Évaluation des adolescents et planification des services

L'agent de probation réalise une évaluation des risques et des besoins pour déterminer le risque de récidive que présente l'adolescent ainsi que le niveau de surveillance requis. Pour ce faire, l'agent de probation tient compte des antécédents du jeune, de son mode de vie et de sa situation personnelle. On nous a également dit que l'agent de probation tenait compte de l'information contenue dans les rapports psychologiques et psychiatriques produits à la suite d'évaluations ordonnées par un tribunal. On attribue aux adolescents une cote de risque élevée, moyenne ou faible à l'égard de huit points : infractions antérieures; situation familiale et parentale; éducation; relations avec les pairs; toxicomanie; loisirs et activités récréatives; et attitudes/état d'esprit. Les résultats de cette évaluation permettent ensuite de décider du niveau de surveillance requis et d'élaborer un plan de gestion de cas.

Dans les faits, l'évaluation des risques et des besoins et le plan de gestion de cas constituent un seul document que l'agent de probation prépare en collaboration avec l'adolescent et avec d'autres intervenants – les parents, par exemple, ou l'agent principal des services aux jeunes si l'adolescent est sous garde. Le plan décrit comment les risques cernés par l'évaluation seront gérés, et précise généralement un ou deux programmes auxquels le jeune doit participer, la fréquence à laquelle il doit se présenter à l'agent de probation, ainsi que des mesures à prendre pour se conformer aux conditions énoncées dans l'ordonnance du tribunal.

Quand un jeune est sous garde, l'établissement doit aussi préparer à son intention un plan de réinsertion sociale dans les 30 jours suivant son admission, et mettre à jour ce plan 90 jours puis six mois après l'admission, et tous les six mois par la suite. Le plan de réinsertion complète le plan de gestion de cas et décrit les mesures qui doivent être prises durant la période de garde.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers portant sur divers types de peines clos en 2011. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le système était souple et que les connaissances et l'expérience des agents de probation étaient bien utilisées. Par exemple, même si une cote de risque est automatiquement attribuée à l'adolescent dans le cadre de l'évaluation des risques et des besoins, nous avons constaté que dans certains cas, l'agent de probation avait imposé une cote différente en se fondant sur ses observations et ses connaissances personnelles des besoins particuliers de l'adolescent en matière de réadaptation.

Nous avons toutefois constaté certains points préoccupants quant au processus d'évaluation des risques et des besoins et à la planification de la gestion de cas :

- Le tiers des évaluations des risques et des besoins et des plans de gestion de cas que nous avons examinés ont été préparés en retard, en moyenne de près de 60 jours, alors qu'un autre tiers des documents n'ont jamais été préparés, même s'ils sont obligatoires aux termes de la politique en vigueur en raison de la durée des peines imposées aux adolescents. Dans l'ensemble, seulement 60 % des dossiers que nous avons examinés contenaient toutes les évaluations des risques et des besoins requises.
- La plupart des plans de gestion de cas étaient incomplets. Ils ne comprenaient pas tous les renseignements nécessaires, par exemple un calendrier spécifique pour la surveillance et l'aiguillage, ou ne précisaient pas de quelle manière le respect des conditions imposées par le tribunal ferait l'objet d'un suivi.
- Même si la plupart des plans de gestion de cas comportaient des buts visant à atténuer au moins certains des facteurs de risque de récidive, les facteurs évalués comme présentant un risque élevé n'étaient souvent pas pris en compte. Dans l'ensemble, plus de la moitié des dossiers assortis d'un plan de gestion de cas dûment rempli que nous avons examinés n'énonçaient aucun but pour au moins un des facteurs présentant un risque élevé. Dans plus de 20 % des cas, aucun des facteurs présentant un risque élevé n'était assorti de buts.
- Nous avons constaté que les plans de réinsertion étaient généralement préparés en temps opportun. Ces plans décrivent les buts spécifiques que l'adolescent doit s'efforcer d'atteindre durant la période où il est sous garde. Les buts énoncés dans certains plans étaient toutefois imprécis – par exemple, « l'adolescent doit s'améliorer en participant aux programmes ou aux séances de consultation recommandés par le personnel clinique et l'agent de probation », plutôt que de préciser les services ou programmes de réadaptation particuliers offerts par l'établissement qui lui seraient utiles.

Activités de surveillance effectuées par les agents de probation

L'agent de probation est l'intervenant de première ligne auprès de la plupart des adolescents condamnés pendant toute la durée de leur prise en charge par le Ministère. Il a la responsabilité de surveiller les progrès de l'adolescent vers l'atteinte des buts fixés dans le plan de gestion de cas et de l'aiguiller vers les programmes et services dont il a besoin en fonction des conditions énoncées dans l'ordonnance du tribunal, du plan de gestion de cas et des autres besoins cernés durant la période de surveillance. L'agent de probation doit aussi surveiller la conformité à toutes les conditions énoncées dans l'ordonnance du tribunal en conformité de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Quand un adolescent ne se conforme pas à ces conditions, l'agent de probation est tenu, en vertu de la politique ministérielle, d'examiner les options d'exécution appropriées et de consigner ses décisions. Les options d'exécution comprennent notamment l'émission d'un avertissement, le resserrement de la surveillance, la présentation au tribunal d'une demande de modification des conditions,

une nouvelle présentation de l'adolescent devant un tribunal pour des accusations découlant des conditions de l'ordonnance qu'il n'a pas respectées et la décision de ne prendre aucune mesure.

Le Ministère a adopté une politique de « gestion de cas unique », en vertu de laquelle l'adolescent demeure sous la surveillance du même agent de probation pour toute la durée de l'ordonnance du tribunal et l'adolescent qui réintègre le système est réaffecté au même agent de probation, à condition que cette réaffectation continue d'être dans l'intérêt du jeune. Ce modèle relationnel vise à insister sur la qualité des interactions entre l'agent de probation et l'adolescent, sur l'importance de créer un lien stable et constant, et sur l'importance d'établir des plans de gestion de cas et d'effectuer des interventions personnalisées et significatives. Il s'agit à notre avis d'une bonne politique, mais nous avons constaté que le Ministère ne fait pas de suivi pour s'assurer que sa politique de gestion de cas unique est respectée, particulièrement dans le cas des jeunes qui réintègrent le système. En outre, plus de 40 % des jeunes de notre échantillon, qui porte sur une période continue de surveillance, relevaient de plus d'un agent de probation, alors que 6 % ont vu au moins cinq agents de probation durant la période où ils faisaient l'objet d'une surveillance. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas été en mesure de déterminer les raisons expliquant ces réaffectations, les dossiers ne contenant aucun renseignement à ce sujet.

Notre examen du travail des agents de probation nous a permis de constater ce qui suit :

- Pour un nombre considérable de dossiers, rien n'indiquait que les agents de probation avaient pris des mesures suffisantes pour aider les adolescents à atteindre au moins certains des buts fixés. Par exemple, alors que l'un des buts d'un adolescent était de s'abstenir de consommer de la drogue, l'agent de probation ne l'a pas aiguillé vers un groupe d'aide aux toxicomanes ou vers un service de consultation. Dans un autre cas, l'adolescent avait pour but d'obtenir quatre crédits à l'école, mais rien n'indiquait dans son dossier que l'agent de probation avait abordé la question de la fréquentation scolaire avec le principal intéressé. Dans ces deux exemples, les adolescents n'ont pas atteint leur but.
- Les adolescents sont tenus de rencontrer régulièrement leur agent de probation, mais pour la moitié des dossiers que nous avons examinés, les jeunes ne s'étaient pas présentés à leur agent de probation aussi souvent qu'ils l'auraient dû compte tenu du niveau de risque qu'ils présentaient. Cette situation est attribuable au fait que les agents de probation ne fixent pas de rendez-vous aussi souvent qu'ils le devraient ou ne font pas de suivi lorsqu'un adolescent ne se présente pas à un rendez-vous.
- Trente pour cent des ordonnances de service communautaire n'ont pas été exécutées dans les délais impartis. Par ailleurs, nous n'avons pas pu vérifier la conformité à un autre 7 % des ordonnances de service communautaire parce que le dossier ne comportait aucun renseignement à ce sujet.
- Moins de 40 % des conditions énoncées dans les dossiers que nous avons examinés étaient respectées. Des autres conditions, près de 20 % n'ont pas été respectées, et 40 % n'ont pas pu être vérifiées, soit parce que les renseignements nécessaires ne figuraient pas au dossier, soit parce que les conditions énoncées dans l'ordonnance étaient impossibles à vérifier – par exemple, « ne pas troubler l'ordre public », « ne pas avoir d'arme à feu en sa possession » ou « ne pas fréquenter telle personne ».
- Quand un agent de probation a connaissance qu'un adolescent n'a pas respecté l'ordonnance d'un tribunal, il lui incombe de prendre les mesures qui s'imposent. On pourrait s'attendre à ce que ces mesures portent de plus en plus à conséquence en fonction de la situation, depuis un simple avertissement jusqu'à l'obligation pour l'adolescent de se présenter de nouveau devant le tribunal pour n'avoir

pas respecté les conditions de l'ordonnance. Toutefois, dans plus du quart des dossiers que nous avons examinés où l'ordonnance du tribunal n'avait pas été respectée, l'agent de probation n'a pas pris en temps opportun les mesures qui s'imposaient, selon une échelle d'exécution progressive. Le Ministère a expliqué que les tribunaux dissuadent les agents de probation de signaler les cas mineurs de non-respect des ordonnances, et qu'ils s'attendent à ce que les agents de probation trouvent des moyens d'assurer le respect des conditions sans ramener l'adolescent devant un tribunal.

- Dans le cas des adolescents qui ont commis des crimes mineurs, la Couronne peut les déjudiciariser s'ils acceptent de se plier à des sanctions extrajudiciaires. Nous avons constaté que le Ministère n'a établi aucune ligne directrice à propos du type de sanction à imposer en fonction du délit ou des antécédents de l'adolescent – par exemple, si le jeune est un récidiviste. En conséquence, les sanctions imposées varient selon le cas et l'agent de probation. Par exemple, pour un même délit, un adolescent s'est vu imposer des heures de service communautaire alors qu'un autre a dû rédiger une lettre d'excuses. Même si ces sanctions étaient probablement appropriées compte tenu de la situation de chacun, le personnel chargé de la surveillance n'a aucun moyen de déterminer la pertinence d'une sanction parce qu'aucun des dossiers de notre échantillon ne contenait de renseignements appuyant le choix de sanction.

Nombre de dossiers confiés aux agents de probation

Chaque agent de probation s'occupe d'un certain nombre d'adolescents et en assure la gestion durant leur prise en charge par le système de justice pour la jeunesse. Bien qu'il n'y ait pas de norme officielle quant au nombre de dossiers dont un agent de probation peut s'occuper, les chefs des services de probation que nous avons rencontrés nous ont expliqué que l'on considère généralement qu'un nombre allant de 30 à 35 dossiers par agent de probation est raisonnable.

D'après l'analyse du Ministère, le nombre de dossiers par agent de probation est passé de 33 en 2005-2006 à 26 en 2010-2011. Le Ministère nous a dit qu'il avait réagi à cette baisse en 2011 en confiant la surveillance des ordonnances de service communautaire aux agents de probation plutôt qu'aux organismes recevant des paiements de transfert.

Assurance de la qualité de la gestion de cas

Les chefs des services de probation sont tenus d'examiner annuellement les dossiers afin de vérifier que les agents de probation se conforment aux normes, aux politiques et aux procédures établies. Le Ministère a mis au point une liste de contrôle – qui comprend plus de 100 normes relatives à la consignation des renseignements au dossier et à la surveillance – à l'intention des chefs des services de probation pour les aider à s'acquitter de cette responsabilité de surveillance. Nous avons tenté d'évaluer le processus de surveillance de la gestion de cas dans quatre bureaux de probation dans les trois régions que nous avons visitées, mais l'un des bureaux n'avait aucun document pour les trois années que nous avons choisi d'examiner, et un autre n'a pas pu trouver les documents relatifs aux examens réalisés en 2010-2011. En règle générale, nous avons constaté que les pratiques variaient d'un bureau à l'autre, comme suit :

- En vertu de la politique ministérielle, au moins cinq dossiers actifs et deux dossiers clos par agent de probation doivent être examinés chaque année. Nous avons toutefois constaté qu'au cours des trois dernières années, seulement trois dossiers par agent de probation ont été examinés, et un seulement dans certains cas. Cela représente environ 12 % du nombre moyen de dossiers traités par un agent de probation (soit 26 dossiers). Nous n'avons pas pu

confirmer que des dossiers relevant de chacun des agents de probation ont fait l'objet d'un examen, parce que les bureaux de probation n'avaient pas de liste des agents de probation qui ont travaillé au bureau durant les années échantillonnées.

- La méthode de sélection des dossiers soumis à un examen différait d'un bureau de probation à l'autre. Par exemple, les agents de probation d'une région étaient autorisés à sélectionner eux-mêmes la majorité des dossiers soumis à l'examen du chef des services de probation. Dans les deux autres régions, les chefs des services de probation sélectionnaient les dossiers au hasard à partir du registre des cas.
- Chaque dossier est examiné au regard de plus de 100 normes. Le chef des services de probation détermine si chacune des normes a été respectée en entier, partiellement ou pas du tout. Dans l'échantillon d'examens de dossiers réalisés en 2011-2012 que nous avons examinés, nous avons constaté que près des deux tiers étaient conformes à au moins 80 % des normes en vigueur.
- Aucun des bureaux régionaux visités n'avait analysé les résultats des examens des dossiers afin de déterminer les normes que les agents de probation ont généralement le plus de mal à respecter pour que ces renseignements soient pris en compte dans la formation du personnel.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les activités de gestion de cas permettent aux adolescents d'obtenir les services et programmes dont ils ont besoin pour leur réadaptation, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- préparer en temps opportun toutes les évaluations des risques et des besoins, les plans de gestion de cas et les plans de réinsertion sociale;
- veiller à ce que les plans de gestion de cas comportent des buts spécifiques et recommandent des programmes et services pour aider l'adolescent à se prendre en main à l'égard des facteurs à risque élevé recensés et à respecter les conditions imposées par le tribunal;
- indiquer clairement dans le dossier si l'adolescent a respecté les conditions de l'ordonnance du tribunal et les exigences en matière de service communautaire et, dans la négative, les mesures que l'agent de probation a prises pour remédier à la situation;
- élaborer des lignes directrices ou des politiques à propos du type de sanctions extrajudiciaires qu'il convient d'utiliser et dans quelles circonstances;
- s'assurer que les examens des dossiers requis sont effectués de manière uniformisée dans tous les bureaux de probation et déterminer s'il y a des problèmes systémiques exigeant la mise en place de lignes directrices ou d'activités de formation supplémentaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est heureux que le vérificateur général reconnaisse les connaissances et l'expérience des agents de probation, ainsi que les mesures déjà prises pour répondre aux recommandations. En mai 2012, le Ministère a lancé une stratégie en matière de probation afin de renforcer les services de probation, la responsabilisation et la conformité. En outre, le Ministère examinera ses processus et, s'il y a lieu, mettra en place de nouvelles procédures pour :

- s'assurer que tous les renseignements pertinents figurent dans les dossiers et que ceux-ci montrent clairement que les mesures qui s'imposaient ont été prises en temps opportun;
- soutenir l'assurance de la qualité et l'utilisation efficace des évaluations des risques et des besoins par les agents de probation;

- s'assurer que toutes les évaluations des risques et des besoins, les plans de gestion de cas et les plans de réinsertion sociale sont préparés en temps opportun.

Pour faire le suivi des évaluations des risques et des besoins qui n'ont pas encore été réalisées, le Ministère met actuellement au point un rapport produit à partir de sa base de données pour recenser les évaluations dont l'échéance est sur le point d'arriver ou est dépassée, de sorte que les chefs des services de probation puissent prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Le Ministère convient qu'il importe que les plans de gestion de cas prévoient des mesures pour tous les facteurs présentant un risque élevé et examinera les pratiques et la formation à l'appui du travail des agents de probation pour améliorer leur capacité à stimuler les adolescents à fixer et à atteindre des objectifs par eux-mêmes.

Le Ministère examinera ses processus et mettra en oeuvre de nouvelles procédures pour s'assurer que tous les renseignements pertinents figurent dans les dossiers et que ceux-ci montrent clairement que les mesures qui s'imposaient ont été prises en temps opportun, notamment en ce qui a trait aux conditions énoncées dans les ordonnances des tribunaux.

Le Ministère examinera et révisera, s'il y a lieu, ses politiques actuelles en matière de sanctions extrajudiciaires pour s'assurer qu'elles appuient la sélection de sanctions appropriées.

Le Ministère reconnaît l'importance d'exécuter les examens des dossiers de manière uniformisée. En octobre 2011, le Ministère a lancé une version mise à jour de l'outil d'examen de la conformité de la gestion de cas et du guide à l'intention des gestionnaires, où sont formulées les attentes et des lignes directrices sur l'exécution des examens des dossiers. En 2013-2014, le Ministère entreprendra un examen du processus d'examen des dossiers axé spécifiquement sur la responsabilisation et l'uniformité, comme le recommande le vérificateur général. Le Ministère déterminera également s'il existe des problèmes systémiques exigeant des lignes directrices ou des activités de formation supplémentaires.

PROGRAMMES ET SERVICES

Le Ministère conclut des contrats avec des organismes recevant des paiements de transfert (organismes tiers) pour la prestation de divers programmes et services à l'intention principalement des jeunes délinquants, et parfois pour la prestation de programmes de prévention. Comme l'indique la Figure 5, ces programmes et services sont regroupés en six activités de service principales, chacune offrant des catégories de programmes et de services. Par exemple, les programmes et services communautaires comprennent des centres de fréquentation obligatoire et la gestion de cas par l'entremise d'ordonnances de service communautaire. Les services de réinsertion sociale et de réadaptation comprennent des activités de formation professionnelle et d'apprentissage des compétences nécessaires à la vie active, des séances de consultation sur la maîtrise de la colère et sur la toxicomanie, ainsi que de l'aide au logement. Le Ministère a conclu des contrats avec près de 200 organismes recevant des paiements de transfert, qui offrent presque 500 services et programmes à travers la province. Le type de programmes et de services dont les adolescents bénéficient dépend de l'évaluation des risques qu'ils présentent et de leurs besoins, et est parfois précisé dans l'ordonnance du tribunal les concernant.

Le financement des organismes recevant des paiements de transfert est fondé sur les données historiques. Des rajustements ponctuels du financement sont permis pour les dépenses non récurrentes. Des rajustements permanents sont permis lorsque des changements sont apportés aux services ou aux programmes offerts.

Figure 5 : Financement et activités de service, 2010-2011

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

	Financement		Adolescents ayant reçu des services/ Admissions		Programmes/ Services	
Activité de service	**(en millions de dollars)**	**%**	**Nbre**	**%**	**Nbre**	**%**
Prévention	2,9	1	3 637	8	51	10
Déjudiciarisation	6,5	2	10 386	21	94	19
Programmes et services communautaires	24,8	9	9 011	18	112	23
Réinsertion/réadaptation	12,5	4	9 395	19	102	21
Probation	50,1	18	8 673	18	66[a]	13
Garde/détention	191,2	66	7 927[b]	16	70[c]	14
Total	**288,0**	**100**	**49 029[d]**	**100**	**495**	**100**

a. Comprend 64 bureaux de probation administrés par le Ministère et deux bureaux de probation administrés par un organisme tiers
b. Comprend 6 819 adolescents admis en détention et 1 108 adolescents sous garde
c. Comprend sept établissements administrés par le Ministère et 63 établissements administrés par un organisme tiers
d. Les adolescents ayant reçu des services de plus d'un fournisseur sont pris en compte plus d'une fois

Efficacité des programmes et services offerts par des organismes tiers

Le Ministère a pour mandat d'offrir aux jeunes des programmes de réadaptation reposant sur des données probantes; à cette fin, il recueille les rapports de travaux de recherche universitaires sur les modèles et approches d'intervention les plus efficaces, qu'il appelle la « documentation sur les méthodes efficaces ». Or, rien n'indique que les programmes et services actuellement offerts aux adolescents ont été sélectionnés en fonction des pratiques exemplaires décrites dans la documentation. L'administration centrale du Ministère nous a dit qu'elle présumait que les organismes recevant des paiements de transfert utilisaient la documentation sur les méthodes efficaces pour mettre au point des programmes et services reposant sur des données probantes, mais les fonctionnaires des bureaux régionaux du Ministère à qui nous avons parlé et qui sont chargés de conclure des ententes avec des fournisseurs de services et d'évaluer les programmes et services offerts ne connaissaient généralement pas cette documentation. Personne ne se préoccupait donc de savoir si les programmes et services élaborés par les organismes recevant des paiements de transfert étaient conformes aux méthodes d'intervention exemplaires décrites dans les travaux de recherche.

Le Ministère n'a pas de liste principale de tous les programmes et services de justice pour la jeunesse offerts dans les quelque 200 organismes recevant des paiements de transfert de la province. Les services sont décrits dans les contrats individuels conclus avec les organismes tiers, mais ces détails ne figurent pas dans les répertoires régionaux. En conséquence, les agents de probation, qui ont la responsabilité d'aiguiller les adolescents vers les programmes et services qui répondent le mieux à leurs besoins et aux facteurs de risque qu'ils présentent, ne peuvent compter que sur leur propre expérience et sur des échanges informels avec d'autres agents de probation et avec des personnes-ressources de la collectivité pour déterminer les programmes et services offerts dans la région. Même si ces interactions informelles entre collègues et avec les personnes-ressources du milieu sont sans aucun doute importantes, l'absence de renseignements fiables sur les programmes et services offerts dans chaque région entraîne un risque d'iniquité entre les régions et un risque que les adolescents ne soient pas orientés vers les services et programmes qui répondent le mieux à leurs besoins.

L'analyse comparative et l'évaluation des services et programmes sont aussi rendues plus complexes par le manque d'uniformité de la terminologie employée dans les contrats du Ministère avec les organismes recevant des paiements de transfert. Des termes différents sont parfois utilisés pour ce qui semble être le même service. Par exemple, les expressions « job readiness » (préparation à l'emploi), « job preparedness » (préparation au marché du travail) et « employment search » (recherche d'emploi) étaient employées de façon interchangeable dans les contrats rédigés en anglais, tout comme les expressions « education advocacy » (promotion de l'éducation), « school attendance » (fréquentation scolaire) et « school support » (soutien scolaire). Nous avons constaté qu'un organisme tiers regroupait simplement tous les services sous l'appellation « programme de soutien aux adolescents » et fournissait très peu d'information sur les services offerts. À la lecture des contrats, il était difficile de déterminer quels services et programmes de réadaptation étaient offerts par chacun des organismes.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer d'offrir des programmes et services efficaces aux adolescents où qu'ils vivent en Ontario, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- s'assurer que les services et les programmes visés par les contrats sont réellement conformes aux pratiques exemplaires recensées dans le cadre d'études sur la réadaptation des adolescents;
- dresser et tenir à jour une liste principale des programmes et services régionaux faisant appel à une terminologie uniformisée et mettre cette liste à la disposition de tous les agents de probation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les programmes et services offerts dans tout l'Ontario doivent être efficaces et fondés sur des données probantes.

La gamme des services du Ministère, qui comprend un éventail de programmes et services communautaires et de garde dans toute la province, a été définie à partir de la « documentation des méthodes efficaces » afin de promouvoir des programmes fondés sur des données probantes et qui répondent aux besoins des adolescents tout en contribuant à la sécurité de la collectivité. Cette approche est conforme à l'esprit de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, axé sur les causes des comportements délinquants et sur la promotion de la réadaptation et de la réinsertion sociale.

Un cadre d'évaluation des programmes est en cours d'élaboration, afin de confirmer les attentes du Ministère en matière de services et de déterminer si les différents programmes sont conformes aux éléments de conception prévus.

Le Ministère a réalisé un inventaire des programmes offerts dans les centres pour adolescents qu'il administre directement, et dresse à l'heure actuelle la liste des programmes offerts dans les établissements en milieu ouvert et fermé recevant des paiements de transfert. Un inventaire des programmes et services offerts dans les organismes communautaires sera aussi effectué au cours de l'année qui vient et sera mis à la disposition de tous les fournisseurs de services, y compris les agents de probation.

Financement et surveillance des programmes offerts dans la collectivité

Le Ministère conclut des contrats de services annuels avec chacun des organismes recevant des paiements de transfert pour les services prodigués dans le cadre du programme de services de justice pour la jeunesse. Le contrat décrit entre autres les services à fournir, le montant du financement annuel et les cibles de service à atteindre.

Nous avons constaté ce qui suit à propos du financement des organismes tiers et de la surveillance que le Ministère exerce à leur endroit :

- Nous avons constaté qu'il n'y a que peu ou pas de corrélation entre les cibles en matière de niveau de service et le montant du financement annuel approuvé par le Ministère. Pour environ 60 % des services et programmes ayant bénéficié d'une hausse de financement d'au moins 10 % en 2011-2012, il n'y avait pas d'augmentation correspondante de la cible des organismes quant au nombre d'adolescents à desservir. Nous avons aussi constaté que des organismes dont les cibles de niveau de service étaient comparables recevaient un financement différent. Par exemple, en 2011-2012, le Ministère a approuvé un budget de 9 000 $ pour un organisme et un budget de 32 000 $ pour un autre, chacun pour gérer les ordonnances de service communautaire de 25 adolescents. Dans un autre cas, le Ministère a approuvé un budget de 107 000 $ pour un organisme et un budget de 165 000 $ pour un autre, chacun pour gérer environ 300 adolescents devant exécuter des sanctions extrajudiciaires. On peut donc constater des écarts importants dans le coût réel des programmes par adolescent, comme le montre la Figure 6.
- Le rendement de l'organisme avait peu d'influence sur le financement qu'il recevait l'année suivante. Par exemple, en 2010-2011, plus de la moitié des programmes et services offerts dans la collectivité par des organismes tiers n'ont pas atteint le nombre cible d'adolescents à desservir, mais près de 70 % d'entre eux ont reçu un financement de valeur égale ou supérieure l'année suivante. Le Ministère nous a expliqué que les organismes n'avaient aucun pouvoir sur le nombre de jeunes qui leur sont envoyés et que comme leurs coûts sont pratiquement tous fixes, une réduction du financement risquait d'entraîner des mises à pied.
- Les budgets sont rajustés en cours d'exercice, parfois jusqu'au 31 mars, ce qui entraîne peu d'écarts entre les montants budgétés approuvés et les dépenses réelles à la fin de l'exercice.

Figure 6 : Coûts réels par adolescent pour un échantillon de programmes et services communautaires, 2011-2012 (en dollars)

Source des données : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Programme/Service	Coût le plus faible	Coût le plus élevé	Médiane
Centre de fréquentation obligatoire	989	13 037	5 208
Maîtrise de la colère	256	9 704	1 437
Toxicomanie	321	8 114	1 264

La plupart des rajustements au financement se produisent au quatrième trimestre. En 2010-2011, les budgets ont été rajustés en cours d'année pour la moitié des contrats, à la hausse dans 85 % des cas. Notre examen d'un échantillon sélectionné de rajustements effectués en 2010-2011 dans chacune des trois régions visitées a révélé que, dans 50 % des cas de rajustement ponctuel, l'organisme avait fourni peu de documents à l'appui justifiant les fonds supplémentaires.

- En vertu de la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, les ministères sont tenus d'établir des critères de risque pour évaluer la capacité des fournisseurs de services à satisfaire aux objectifs de prestation de services. À cette fin, le Ministère a mis au point un questionnaire d'évaluation des risques, auquel les fournisseurs de services doivent répondre. Le Ministère se sert des autoévaluations réalisées par les organismes pour déterminer le niveau de risque global. De tous les organismes qui ont réalisé des évaluations en 2011-2012, autres que ceux fournissant des services de garde, presque tous se sont attribué une cote de risque faible, et pourtant la majorité n'ont pas atteint leurs cibles de niveau de service à l'égard de plus de la moitié des services et programmes qu'ils devaient fournir au titre de leur contrat avec le Ministère.
- Dans un rapport publié en décembre 2010, le Center for Juvenile Justice Reform des

États-Unis déclare que les programmes de réadaptation, s'ils sont mis en oeuvre correctement, peuvent réduire considérablement le risque de récidive. Toutefois, nous n'avons constaté aucune preuve écrite que le Ministère ou les fournisseurs de services évaluaient l'efficacité ou la qualité des programmes et services offerts. Le Ministère effectue seulement une analyse limitée des fournisseurs de services. Chaque année, le Ministère compare les cibles de niveau de service au nombre d'adolescents ayant effectivement bénéficié de services. On nous a dit que le personnel chargé des programmes en région effectuait des évaluations informelles en sollicitant les commentaires des agents de probation. En outre, abstraction faite des visites à des établissements de garde/détention, rien n'indique que des fonctionnaires du Ministère aient visité les établissements offrant des services et programmes communautaires. En vertu du contrat, le fournisseur de services est tenu de décrire comment il évalue chacun des programmes qu'il offre. Nous nous sommes informés pour savoir si le Ministère avait effectué un suivi auprès des organismes pour examiner la nature et les résultats des évaluations. Les employés chargés de la surveillance des programmes dans chacun des trois bureaux régionaux que nous avons visités nous ont dit qu'ils ne demandaient pas régulièrement des preuves des évaluations réalisées. Un bureau régional a expliqué qu'un seul organisme présentait un rapport annuel d'assurance de la qualité décrivant les évaluations effectuées, mais même cet organisme n'effectuait pas l'analyse détaillée qu'il s'était engagé à faire par contrat.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que le financement fourni aux organismes recevant des paiements de transfert correspond à la valeur des services fournis, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- s'assurer que le financement octroyé aux organismes est approprié au niveau de service prévu, en fonction des niveaux de service atteints au cours des dernières années;
- comparer et analyser les coûts engagés par les organismes pour des programmes semblables dans la province, et faire enquête sur les écarts importants qui semblent injustifiés;
- s'assurer que les demandes de financement supplémentaire sont étayées convenablement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que ses partenaires recevant des paiements de transfert pour la prestation de services doivent faire la preuve de la valeur des services fournis. Il réalisera un examen des cibles des services de justice pour la jeunesse, du nombre d'adolescents ayant bénéficié de services et des coûts connexes sur une période de trois ans pour déterminer si le financement est approprié et apportera les rajustements qui s'imposent. Le Ministère effectuera également une analyse comparative de la situation des fournisseurs de services de justice pour la jeunesse d'autres administrations afin de déterminer le caractère raisonnable des coûts des paiements de transfert.

À compter de l'exercice 2013-2014, le Ministère examinera les trousses budgétaires et les rapports sur les dépenses des organismes tiers afin de recenser tout écart qui semble injustifié, et apportera les corrections qui s'imposent.

Le Ministère rappellera aussi à tout le personnel l'obligation de fournir des documents clairs à l'appui des rajustements approuvés au financement. Il modifiera également le processus de conciliation pour y intégrer la confirmation obligatoire de la pertinence des documents d'appui fournis pour justifier les rajustements du financement.

Surveillance des établissements de garde/détention par le Ministère

Les bureaux régionaux inspectent tous les établissements de garde/détention annuellement pour s'assurer qu'ils se conforment à la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi) et au Guide des services de justice pour la jeunesse du Ministère avant de renouveler leur permis d'exploitation. La Loi énonce les normes minimales acceptables pour la prestation de soins en établissement aux enfants, alors que le guide des services de justice du Ministère énonce les attentes supplémentaires du Ministère ainsi que les exigences de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, de compétence fédérale, s'appliquant spécifiquement aux adolescents en établissement de garde/détention. Nous avons examiné les processus de délivrance des permis et conclu que les inspections annuelles étaient bien effectuées. Nous avons cependant constaté ce qui suit à propos du processus d'inspection annuelle :

- Pour l'inspection annuelle de chaque établissement, les inspecteurs du Ministère sont tenus de passer à travers une liste de contrôle d'environ 200 pages. Tous les quatre ans, dans le cadre d'un examen plus approfondi des politiques et procédures des établissements, ils doivent aussi remplir 200 pages supplémentaires de cette liste de contrôle. Bien qu'elle soit exhaustive, cette liste est souvent répétitive et n'a pas été rédigée de façon à aider les inspecteurs à se concentrer sur les problèmes systémiques afin d'acquérir une compréhension globale du fonctionnement de l'établissement. Nous avons constaté que la liste de contrôle insiste peu sur la qualité des programmes et services offerts aux adolescents afin de réduire le risque de récidive et accorde davantage d'importance aux normes en matière de santé et de sécurité.
- Aucune distinction n'est établie entre la gravité des problèmes de non-conformité recensés durant l'inspection. En conséquence, il a été difficile de déterminer si la décision de délivrer ou de réviser un permis était appropriée. Tous les dossiers d'inspection que nous avons examinés indiquaient de nombreux éléments non conformes à la Loi et au guide, mais aucun exploitant d'établissement n'a vu son permis suspendu ou révoqué. Un permis a été délivré provisoirement en décembre 2011 en raison de violations au *Code de prévention des incendies*. Le Ministère a expliqué qu'il préfère collaborer avec les établissements pour les aider à apporter les améliorations nécessaires.
- Nous avons constaté un manque d'uniformité dans la qualité des rapports d'inspection transmis aux exploitants des établissements. Certains rapports citaient textuellement l'article de la Loi ou du guide qui n'était pas satisfait, alors que d'autres décrivaient avec plus de précision l'élément d'une exigence qui n'était pas conforme et indiquaient souvent les dossiers particuliers du personnel ou des résidents où les violations ont été constatées. Même si dans deux régions les mesures correctives recommandées étaient relativement spécifiques, les recommandations formulées dans l'autre région étaient trop générales pour être utiles; par exemple, on recommandait souvent simplement que l'établissement mette en oeuvre les politiques et s'assure que tous les membres du personnel les connaissent.
- Nous n'avons pas constaté de preuve indiquant que les éléments non conformes étaient résolus rapidement. Un des bureaux régionaux que nous avons visités a confirmé qu'il n'effectue aucun suivi des mesures correctives avant l'inspection suivante, et les deux autres ont déclaré faire un suivi peu après. Nous n'avons toutefois rien vu dans les dossiers indiquant que le Ministère avait visité de nouveau les établissements ou obtenu confirmation que les organismes qui les exploitent avaient mis en oeuvre les recommandations. Les bureaux régionaux considéraient les

éléments de non-conformité comme réglés si l'organisme fournissait une réponse ou un plan de travail. Dans un échantillon d'établissements sélectionnés aux fins de l'examen des dossiers de délivrance du permis, le tiers des établissements avaient violé les mêmes dispositions l'année précédente.

- À cause de la méthode de collecte et de consignation des données, il est pratiquement impossible pour le Ministère d'analyser les données des inspections à l'échelle provinciale pour recenser et corriger les tendances en matière de non-conformité ou même pour assurer le suivi du rendement d'un établissement d'une année à l'autre. Par exemple, deux des bureaux régionaux entraient dans le système les résultats pour chaque section de la liste de contrôle et chaque échantillon vérifié, alors que le troisième regroupait les réponses tirées de l'échantillon vérifié et entrait un seul jeu de données dans le système pour chaque section de la liste de contrôle.
- Les personnes qui travaillent dans les établissements de garde/détention doivent obtenir une cote de sécurité du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), processus qui englobe une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, au moment de leur embauche initiale. Aucune autre vérification de sécurité n'est requise par la suite. Nous avons constaté que près de 40 % des employés travaillant dans des établissements administrés par des organismes tiers dans deux des régions visitées avaient été embauchés il y a au moins cinq ans, et plus de 20 %, il y a au moins dix ans. Il n'est pas rare que les organismes du secteur public qui exigent une vérification des antécédents par le CIPC à l'embauche demandent aussi une nouvelle vérification environ tous les cinq ans.

RECOMMANDATION 6

Afin de s'assurer que l'inspection annuelle des établissements et le processus de délivrance des permis ont pour résultat de garantir un milieu de vie sûr où les adolescents peuvent recevoir des services et programmes efficaces, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- réviser la liste de contrôle pour les inspections afin d'éliminer les éléments redondants et insister davantage sur la qualité des programmes et services offerts;
- veiller à améliorer l'uniformisation de la collecte et de la consignation des données, ainsi que des rapports des constatations issues des inspections;
- lorsque des problèmes de conformité graves sont constatés, s'assurer qu'un suivi approprié est effectué en temps opportun;
- envisager d'exiger que les personnes travaillant dans un établissement de garde/détention pour adolescents fassent l'objet d'une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne, incluant une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, tous les cinq ans et non seulement à l'embauche initiale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2011, le Ministère a examiné la liste de contrôle pour la délivrance des permis et l'a réduite de plus de 60 %, les quelque 1 500 lignes de la liste initiale ayant été ramenées à environ 500 lignes. La version révisée de la liste de contrôle sera mise en oeuvre à l'automne 2012. En plus du processus d'examen de la délivrance des permis, le Ministère vérifiera la qualité des services par d'autres moyens. Par exemple, dans le cadre de sa stratégie en matière de données, le Ministère entreprendra en 2012-2013 un examen de toutes les annexes décrivant les services de justice pour la jeunesse, qui définissent les

attentes en matière de services et font partie des contrats conclus avec les organismes recevant des paiements de transfert. En outre, le Ministère élabore actuellement un cadre pour l'évaluation des programmes qui permettra de déterminer si les divers programmes sont conformes aux éléments de conception tirés de la « documentation sur les méthodes efficaces » et visant à élaborer des programmes fondés sur des données probantes et répondant aux besoins des adolescents.

À la suite de cet examen de la liste de contrôle pour la délivrance des permis, le Ministère exige l'utilisation exclusive de la liste de contrôle automatisée visant les activités de délivrance de permis pour la prestation de services de justice pour la jeunesse. De plus, le Ministère développe un logiciel qui lui permettra de surveiller les tendances à l'échelle de la division et de déterminer où des mesures correctives doivent être prises. Par ailleurs, la Division des services de justice pour la jeunesse a approuvé en avril 2012 un cadre de gestion des données qui permettra d'uniformiser toutes les activités de saisie de données de la Division.

En septembre 2012, le Ministère a offert une formation aux gestionnaires et aux employés chargés de la délivrance des permis pour s'assurer qu'ils comprennent bien les exigences des lois et du Ministère en ce qui concerne les examens de la délivrance des permis. Ces exigences comprennent l'intervention en cas de non-conformité et le soutien législatif du Ministère afin de donner le temps à l'organisme de satisfaire à toutes les exigences. L'application en cours de développement permettra au Ministère de surveiller le caractère opportun et l'efficacité des activités de suivi effectuées.

Le Ministère examinera les pratiques exemplaires et envisagera d'exiger des vérifications plus fréquentes par le Centre d'information de la police canadienne, y compris une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables, pour toutes les personnes travaillant auprès des adolescents dans des établissements de garde/détention. À l'heure actuelle, le code de conduite des Services de justice pour la jeunesse du Ministère exige des employés qu'ils signalent tout changement à leur cote de sécurité depuis leur embauche initiale.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS

Le Ministère a déclaré qu'il entend améliorer les résultats pour la jeunesse grâce à des programmes et services adaptés aux risques, aux besoins et aux points forts des adolescents. Son Programme de services de justice pour la jeunesse est assorti d'un certain nombre d'objectifs importants :

- réduire la récidive;
- prévenir la délinquance juvénile;
- accroître la sécurité dans les collectivités;
- responsabiliser les adolescents et offrir aux jeunes à risque des occasions de reprendre le droit chemin grâce à des programmes de réadaptation.

Le Ministère n'a toutefois établi qu'une seule mesure du rendement du programme – soit le nombre d'adolescents qui récidivent, exprimé en pourcentage de tous les adolescents faisant l'objet d'un suivi. Le taux de récidive cible change chaque année, et correspond au taux réel de l'année précédente. Les taux de récidive déclarés par le Ministère ont été relativement stables au cours des cinq dernières années pour les adolescents ayant purgé une peine dans la collectivité et se sont légèrement améliorés pour les jeunes ayant reçu une sentence de mise sous garde. En 2010-2011, le taux de récidive s'établissait à 35 % pour les adolescents assujettis à une peine dans la collectivité et à 59 % pour les jeunes ayant purgé leur peine en milieu de garde. Nous avons constaté que deux autres provinces canadiennes assurent le suivi des taux de récidive des adolescents, mais aucune ne publie des résultats qui permettraient une comparaison.

Le Ministère définit la récidive comme étant un retour sous la supervision du système de justice pour la jeunesse ou des services correctionnels pour adultes dans les deux ans en raison d'une nouvelle condamnation pour un délit commis après l'exécution d'une décision d'ordre communautaire (c'est-à-dire une ordonnance de probation seulement), ou à la suite de l'exécution d'une ordonnance de garde de six mois ou plus. En d'autres termes, seuls les adolescents trouvés coupables à l'issue d'une procédure judiciaire et ayant reçu une peine de plus de six mois font l'objet d'un suivi en matière de récidive.

Bien que nous convenions que la récidive constitue une importante mesure du rendement et que la définition se compare à celle qu'utilise le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour les adultes, le Ministère ne fait en réalité aucun suivi des récidives de plus de 80 % des adolescents qui sont passés par le programme des services de justice pour la jeunesse. Parmi les groupes exclus du calcul pour l'exercice 2010-2011, mentionnons tous les adolescents gardés en détention jusqu'à leur procès, tous les adolescents déjudiciarisés grâce à des sanctions extrajudiciaires, plus de 90 % des adolescents confiés à des établissements de garde et environ les deux tiers des adolescents ayant reçu une peine de surveillance communautaire. Le Ministère nous a informés qu'il excluait ces groupes parce que des études montrent qu'il n'est pas possible d'influer sur le comportement d'une personne en moins de six mois.

Nous sommes d'avis qu'il serait tout de même utile de tenir des données sur les taux de récidive des 80 % des adolescents qui ne font actuellement pas l'objet d'un suivi. Par exemple, d'après les dossiers extrajudiciaires qui faisaient partie de l'échantillon de dossiers que nous avons examinés, le quart des adolescents ayant écopé de sanctions extrajudiciaires avaient déjà été pris en charge auparavant dans le cadre d'un programme de déjudiciarisation. Pour évaluer l'efficacité du programme de déjudiciarisation, on peut analyser le nombre d'adolescents y ayant participé qui ont récidivé et ont dû exécuter encore une fois des sanctions extrajudiciaires ou se sont vu imposer une nouvelle peine par un tribunal.

Nos autres observations concernant la mesure du rendement et les rapports sont les suivantes :

- Le Ministère ne fait pas le suivi des programmes ou services auxquels participe chacun des adolescents qui lui sont confiés. En conséquence, il ne peut pas établir de corrélation entre les jeunes qui ne récidivent pas et les programmes et services dont ils ont bénéficié, ce qui pourrait au fil du temps donner une indication de l'efficacité des programmes et services. Ces renseignements pourraient aussi permettre de déterminer dans une certaine mesure l'efficacité des 200 organismes recevant des paiements de transfert qui assurent la prestation de ces programmes et services.
- Le Ministère ne surveille pas le taux de conformité aux ordonnances des tribunaux, alors que ces renseignements pourraient permettre de déterminer si le programme atteint son objectif de responsabilisation des adolescents.

Au moment de notre vérification, le Ministère s'employait à élaborer des mesures du rendement supplémentaires axées sur les résultats au moyen d'une évaluation des données courantes, afin de déterminer les autres données nécessaires pour mesurer plus que le taux de récidive.

En outre, en 2010, le Ministère a lancé un projet pilote de sondages auprès des jeunes qui sortent des établissements de garde/détention dans deux des régions que nous avons visitées. Ces sondages visent à connaître l'opinion des adolescents à propos des programmes, de la sécurité, de la façon dont on a répondu à leurs besoins essentiels comme l'alimentation et l'habillement, la gestion des cas et la planification de la réinsertion, ainsi que de leur expérience globale à l'établissement. Le Ministère nous a informés qu'il avait aussi mis en oeuvre un projet pilote de sondages auprès des adolescents ayant terminé une période de probation et de leurs parents dans la région que nous n'avons pas visitée, afin de connaître leur opinion à propos de leur

expérience des services de probation. À l'occasion de nos discussions avec le Ministère à propos de cette bonne initiative, on nous a informés que le Ministère espérait mettre en oeuvre les deux types de sondages à la sortie à l'échelle de la province l'an prochain.

RECOMMANDATION 7

Pour pouvoir évaluer l'efficacité du programme des services de justice pour la jeunesse et en rendre compte, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élargir la mesure des taux de récidive pour tenir compte de la majorité des adolescents qui passent par le programme et lui permettre de mieux déterminer quels services, programmes et organismes de prestation semblent avoir le meilleur taux de réussite au fil du temps.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que sa mesure de la récidive ne tient pas compte de tous les adolescents. Il collabore avec des partenaires, notamment la collectivité de la recherche, afin d'examiner les options possibles pour rendre compte de mesures élargies de la récidive, puisqu'il n'existe pas à l'heure actuelle de définition provinciale uniforme de ce que constitue la récidive en matière de justice pour la jeunesse.

Dans le cadre de sa stratégie en matière de données, le Ministère a mis au point des mesures supplémentaires des résultats des services de justice pour la jeunesse qui vont au-delà du taux de récidive et permettent d'acquérir une meilleure compréhension de l'incidence des programmes et services sur l'ensemble des adolescents. Les outils pour faire le suivi de ces résultats et en rendre compte sont en cours d'élaboration.

Chapitre 4

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2010

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le Chapitre 3 de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que la direction a prises par suite des recommandations.

Le Chapitre 4 décrit brièvement les vérifications de l'optimisation des ressources qui étaient présentées dans le Chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2010* et précise l'état des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par la direction.

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences et publié des rapports sur certaines de ces vérifications. Dans les cas où le Comité a tenu une audience, nous avons inclus un résumé de ses recommandations dans les sections pertinentes du présent chapitre. Nous fournissons ces rapports supplémentaires pour nous assurer que les entités vérifiées ont pris des mesures pour donner suite aux questions soulevées par le Comité lors de l'audience et dans tout rapport subséquent à l'Assemblée législative. Le Chapitre 6 décrit plus en détail les activités du Comité.

Nous sommes heureux de signaler que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de près de 90 % des recommandations formulées en 2010, ces progrès étant substantiels dans près de 40 % des cas.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Dans quelques cas, des vérificateurs internes de l'organisme ont contribué à l'exécution de ce travail. Comme il ne s'agit pas d'une vérification, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futures vérifications et pourraient influencer le moment choisi pour effectuer celles-ci.

Chapitre 4
Section
4.01

Commission des alcools et des jeux de l'Ontario

Réglementation des jeux de casino

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Les jeux de casino en Ontario sont principalement surveillés par deux organismes de la Couronne, qui ont différentes responsabilités et qui sont indépendants l'un de l'autre :

- La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) est l'« organisme de réglementation » et a pour mandat de réglementer et d'inspecter les établissements de jeu, d'octroyer les licences et d'assurer l'application des lois régissant les jeux.
- La Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG), à titre d'« organisme d'exploitation », construit, gère et exploite, directement ou avec des partenaires du secteur privé, 24 casinos et établissements de machines à sous dans les hippodromes de l'Ontario (27 casinos et établissements de machines à sous au cours de l'exercice 2009-2010).

L'OLG exploite directement 19 établissements de jeu, dont 14 aux hippodromes où se trouvent uniquement des machines à sous et cinq casinos comptant à la fois des jeux de table et des machines à sous (au moment de notre vérification de 2010, elle exploitait directement 22 établissements de jeu, dont 17 établissements de machines à sous et cinq casinos). Elle conclut également des contrats avec des exploitants du secteur privé pour assurer le fonctionnement quotidien d'un petit casino et de quatre grands « hôtels-casinos » qui offrent davantage d'options de jeux, des limites de mise plus élevées et des commodités telles que des hôtels, des spectacles et des locaux pour les réunions et les congrès.

En 2011-2012, les activités de jeu de casino de l'OLG ont produit des revenus de plus de 3,3 milliards de dollars (3,4 milliards au moment de notre vérification de 2009-2010) et les coûts de fonctionnement ont totalisé 2,6 milliards de dollars (2,5 milliards en 2009-2010), générant un profit net de 700 millions de dollars pour la province (900 millions en 2009-2010). Plus de 85 % de l'ensemble des revenus proviennent des machines à sous.

Le grand public s'attend à ce que les casinos et les établissements de machines à sous soient exploités de façon équitable et honnête. Les clients des casinos et établissements s'attendent à ce que les machines à sous versent les lots minimaux fixés par règlement, et ceux qui jouent aux tables, notamment au blackjack ou aux jeux de hasard, veulent avoir l'assurance que les employés de casino sont honnêtes et bien supervisés et que les jeux sont équitables.

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions conclu que la Commission disposait de politiques, procédures et systèmes adéquats pour répondre à ces attentes. Le laboratoire d'essai du matériel de jeu et les procédures d'application de la loi de la Commission permettaient d'assurer l'exploitation équitable de ce matériel, ce qui a été confirmé par un laboratoire accrédité indépendant de test de jeux que nous avons engagé. En outre, les recherches que nous avions effectuées concernant d'autres administrations et les avis que nous avions obtenus d'experts de l'extérieur indiquaient que le cadre de réglementation des casinos de l'Ontario offre l'un des mécanismes de surveillance les plus solides en Amérique du Nord.

Dans notre vérification de 2010, nous avions toutefois relevé les domaines suivants où les procédés de surveillance et la transparence des jeux de la Commission pourraient être améliorés :

- Les clients de machines à sous s'intéressent de près aux ratios de paiement réels et veulent savoir si ces ratios varient selon le type de machine et la valeur nominale (par exemple, machine à un dollar ou à un cent). Certaines administrations des États-Unis, telles que le Nevada, fournissent ces renseignements, mais non l'Ontario.
- Nous avions constaté que les clients auraient de la difficulté à trouver, sur certaines machines à sous, l'information concernant les lots maximaux versés. Il s'agit d'une information importante si la machine devait être défectueuse et verser par erreur un lot de plusieurs millions de dollars, ce qui s'est de fait produit à deux reprises au cours de la période de deux ans qui a précédé notre vérification. De plus, la Commission n'exigeait pas des casinos qu'ils affichent sur les machines à sous les chances de gagner le gros lot.
- En 2008-2009, les inspecteurs de la Commission dans trois des quatre établissements de jeu n'avaient pu atteindre l'objectif d'inspecter chaque année l'ensemble des machines à sous. De plus, les inspecteurs chargés de la vérification et de la conformité des jeux étaient également en retard sur l'échéancier de vérification de la conformité des établissements de jeu par rapport aux exigences d'approbation et à leurs propres manuels de contrôle interne.
- En ce qui a trait à la détermination de l'admissibilité à l'inscription des fournisseurs et des employés des établissements de jeu, la Commission n'avait aucune politique sur la façon de traiter les conflits d'intérêts mettant en cause des employés apparentés travaillant dans le même casino. Elle s'en remettait plutôt aux exploitants de casinos et de salles de machines à sous pour régler ces situations.

Dans un même ordre d'idée, il a été estimé en 2009-2010 que les résidents de l'Ontario dépensaient annuellement environ 400 millions de dollars dans des jeux de hasard sur des sites Web à l'étranger. Les exploitants de jeux étrangers ne partagent pas leurs revenus avec la province, et la Commission n'a pas le mandat de réglementer le jeu en ligne. Pour régler ce problème, la Colombie-Britannique et le Québec offrent maintenant des jeux en ligne et, au moment de notre vérification de 2010, l'OLG avait indiqué son intention d'adopter des jeux en ligne en 2012.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et la Commission s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au moment de notre suivi, la Commission avait pris des mesures en réponse à plusieurs des recommandations que nous avions formulées en 2010; cependant, d'autres mesures prennent plus de temps à mettre en oeuvre. La Commission met actuellement

en oeuvre une nouvelle approche de réglementation des jeux visant à cibler les secteurs à risque élevé et à établir des normes, tout en accordant une plus grande marge de manœuvre aux exploitants d'établissements de jeu pour leur permettre d'établir leurs propres activités de contrôle et processus opérationnels. La Commission a achevé une série d'évaluations des risques liés aux établissements de jeu de casino et prévoit commencer à introduire de nouvelles normes et exigences d'ici 2013. En conséquence du développement, par la Commission, d'une nouvelle approche de réglementation, processus en évolution constante, quelques-unes de nos recommandations n'ont pas encore donné lieu à des mesures substantielles.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

CONTRÔLES SUR LES JEUX

Recommandation 1

Pour fournir des renseignements plus utiles aux utilisateurs de machines à sous et mieux communiquer son rôle pour assurer l'intégrité des jeux en Ontario, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) doit :

- *rendre public le pourcentage de paiement minimum de 85 % des machines à sous, une fourchette de paiements réels et le rôle de surveillance de la Commission à cet égard, à l'instar des renseignements divulgués au Nevada et au New Jersey;*
- *examiner ses normes et processus d'approbation visant les machines à sous nouvelles et existantes pour s'assurer que les montants de paiement maximum et les chances de gagner sont clairement divulgués ou facilement accessibles sur chaque machine.*

Pour renforcer davantage ses contrôles déjà efficaces sur le matériel de jeu électronique, la Commission doit :

- *évaluer les raisons pour lesquelles sa Direction des jeux électroniques n'arrive pas à atteindre son objectif d'inspecter toutes les machines à sous chaque année et, en utilisant une approche axée sur le risque, évaluer les répercussions de cette situation de même que la nécessité d'une inspection annuelle de 100 % des machines à sous;*
- *vérifier régulièrement ses contrôles de l'inventaire des sceaux de sécurité visant à prévenir la falsification du matériel de jeu électronique pour s'assurer que ceux-ci sont bien comptabilisés et que les sceaux non comptabilisés sont immédiatement détectés et font l'objet d'une enquête.*

De plus, pour s'assurer de tenir compte des principaux facteurs de risque associés aux jeux de table, la Commission doit réévaluer ses exigences en matière d'approbation des plans de surveillance, incluant les niveaux minimums de dotation des établissements de jeu en matière de personnel de surveillance. Pour veiller à ce que les membres du personnel des exploitants d'établissements de jeu qui travaillent dans les principaux secteurs à risque, tels que les croupiers et le personnel de surveillance, reçoivent une formation adéquate, la Commission doit évaluer la pertinence d'exiger que les membres du personnel des casinos satisfassent à des normes prédéfinies en matière de formation et de compétence.

État

Au moment de notre suivi, la Commission nous a informés qu'elle examinait toujours certaines politiques sur les établissements de jeu de casino. Elle prévoyait aussi que la mise en oeuvre des nouvelles normes et exigences que les exploitants de casinos doivent respecter commencerait en 2013, mais une date n'a pas encore été fixée pour l'établissement d'une norme régissant la communication aux joueurs de machines à sous de la valeur maximale des prix et des chances de gagner. Dans l'intervalle, le public peut maintenant consulter l'information relative au pourcentage de paiement minimal de 85 % des machines à sous sur les sites Web de la Commission et de l'OLG.

La Commission a également élaboré des critères d'évaluation du risque pour déterminer les machines à sous nécessitant une inspection. L'approche axée sur le risque nous a permis de constater que

la Commission n'a pas pour politique d'inspecter physiquement tous les appareils chaque année. Elle effectue plutôt des inspections ciblées des machines désignées comme hautement prioritaires, ce qui comprend les nouvelles machines, les machines converties ou modifiées d'une manière qui pourrait affecter l'intégrité du jeu et les machines mises hors service. De plus, la Commission effectue des inspections aléatoires axées sur le risque du matériel de jeu installé. Nous avons appris que la Commission est à jour en ce qui a trait à ses inspections axées sur le risque du matériel de jeu.

La Commission a également actualisé ses procédures de contrôle des sceaux de sécurité, de sorte à inclure de nouvelles procédures à chacun des établissements de jeu. À la fin de chaque mois, l'inspecteur des jeux électroniques compte les sceaux inutilisés, et un gestionnaire régional examine un rapport où sont indiqués tous les sceaux ayant été appliqués et toute quantité douteuse à soumettre à une enquête ultérieure. De plus, en juillet 2011, la Commission a mis à jour le système de l'historique des machines à sous afin de conserver les dossiers historiques de tous les sceaux saisis dans le système et de pouvoir ainsi faire des rapprochements. Nous avons visité un établissement de machines à sous et nous avons constaté que les nouveaux contrôles de sceaux requis étaient en place.

La Commission a entrepris divers projets pilotes lors de l'élaboration de l'approche axée sur les normes en matière de réglementation des jeux, y compris l'examen des exigences réglementaires relatives aux plans de surveillance. Les normes et les exigences élaborées ne traitent pas expressément les niveaux de dotation en personnel de surveillance ou la formation et les compétences du personnel des casinos, mais la Commission a modifié ses exigences de sorte que les rapports sur le rendement des employés tiennent désormais compte du respect des procédures requises. Nous avons également été informés que les risques liés à la compétence des croupiers avaient été cernés et que la Commission élaborerait de plus amples normes et exigences dans le cadre de l'examen des politiques régissant les établissements de jeu effectué parallèlement à notre suivi.

VÉRIFICATION ET CONFORMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE JEU

Recommandation 2

Puisque l'industrie du jeu en Ontario est mature et que les établissements de jeu présentent un niveau élevé de conformité aux exigences réglementaires, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) doit élaborer un cadre de risque de non-contrôle qui permettrait d'évaluer individuellement le risque présenté par les différents établissements de jeu. Un tel cadre permettra à la Commission, de façon rentable, de concentrer davantage ses activités de surveillance réglementaire sur les établissements présentant un risque plus élevé et moins sur les établissements à faible risque, tout en assurant un niveau prudent de surveillance. Pour élaborer ces cadres, la Commission doit également évaluer les raisons qui expliquent pourquoi son personnel de vérification et de conformité n'arrive pas à effectuer le nombre visé de vérifications et d'inspections d'établissement de jeu et les répercussions de cette situation.

État

La Commission a mis en oeuvre une approche axée sur le risque en trois étapes pour la conduite des vérifications des établissements de jeu.

D'abord elle a mis au point, en novembre 2009, une évaluation des risques dans l'ensemble de l'industrie pour tous les établissements de jeu, ce qui a mené à la création d'un profil de risques pour chaque établissement. Selon les profils de risques, des cycles de vérification plus fréquents ont été établis pour les établissements présentant des risques plus élevés. Nous avons été informés que les profils de risques sont également mis à jour au terme de chaque trimestre à l'aide de l'information la plus récente disponible.

Ont ensuite été répertoriées différentes activités d'un lieu de jeu particulier qui présentait un risque élevé de non-conformité, de façon que la

Commission puisse concentrer ses ressources non seulement sur les établissements désignés à risque plus élevé, mais particulièrement sur leurs activités internes, telles que la surveillance, les jeux de table et le travail des caissiers de chaque établissement semblant présenter un risque élevé.

La Commission nous a informés qu'en juin 2012, elle avait entamé la troisième étape de sa nouvelle approche de vérification, qui consiste à déterminer les principaux contrôles à mettre à l'essai. À la suite du budget de 2012, où le gouvernement annonçait son intention de privatiser davantage les activités de jeu des casinos, la Commission nous a informés qu'elle tiendrait compte des nouveaux exploitants dans l'élaboration de sa nouvelle approche de vérification axée sur le risque, dont la mise en oeuvre est prévue en 2013.

Par ailleurs, la Commission a travaillé, conjointement avec les vérificateurs internes de l'OLG, à l'élaboration d'un modèle intégré de vérification visant à améliorer l'efficience et l'efficacité de la vérification et à réduire le chevauchement de la fonction de vérification des deux organismes. Nous avons été informés qu'en raison des priorités changeantes du gouvernement et de l'OLG, le délai d'achèvement de ce modèle intégré n'avait pas été finalisé.

INSCRIPTION DES EMPLOYÉS ET DES FOURNISSEURS DE BIENS OU DE SERVICES RELATIFS AU JEU

Recommandation 3

Pour s'assurer que les processus d'inscription et de renouvellement respectent des normes adéquates en matière de rapidité de traitement et d'uniformité de la qualité, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario doit :

- *terminer son évaluation axée sur le risque afin de simplifier les procédures, et établir des points de référence sur le temps de traitement des demandes d'inscription et de renouvellement et préparer des rapports de suivi à la direction à ce sujet;*
- *élaborer une politique définissant les situations potentielles de conflit d'intérêts pour les préposés au jeu et les situations qui pourraient s'avérer problématiques.*

État

En septembre 2011, la Commission a mis en oeuvre un nouveau processus axé sur le risque en trois étapes pour rationaliser le processus d'inscription et de renouvellement des inscriptions des employés et des fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu. La première étape établit l'admissibilité de base et détermine, à l'aide d'une carte de pointage pour évaluer le risque, si une enquête ultérieure est nécessaire. Si un niveau élevé de risque est associé au demandeur, la Direction des enquêtes et de l'application des lois mène une enquête rigoureuse en effectuant des entrevues ou un examen exhaustif des antécédents afin de recueillir des renseignements plus complets. À la dernière étape, une décision d'accepter ou non l'inscription ou le renouvellement est rendue. La Commission nous a informés qu'elle effectuera une évaluation complète du nouveau processus rationalisé un an après sa mise en place.

La Commission a également mis au point un tableau de bord pour la mesure du rendement des jeux de casino comme outil de suivi pour la gestion du rendement et l'analyse comparative. Le tableau de bord sert à rendre compte du rendement général de la Commission par rapport aux principaux indicateurs, ce qui comprend les délais de traitement des inscriptions et des renouvellements. Des analyses comparatives ont été établies pour les indicateurs de rendement et, lorsque les objectifs ne sont pas atteints, la direction enquête sur les causes et apporte les modifications opérationnelles qui s'imposent. De plus, des rapports mensuels fondés sur l'information provenant du tableau de bord – comme le nombre d'inscriptions et de licences délivrées ainsi que les délais moyens de traitement – sont préparés à l'intention du conseil d'administration de la Commission et distribués également à la haute direction.

La Commission n'a pas encore établi de politiques régissant les conflits d'intérêts potentiels mettant en cause des préposés au jeu. Nous avons

été informés que ces normes et exigences sont élaborées dans le cadre de la transition de la Commission à une approche de réglementation axée sur les normes.

PROGRAMME D'AUTOEXCLUSION

Recommandation 4

Pour s'assurer que les établissements de jeu traitent adéquatement les clients aux prises avec un problème de jeu compulsif et ceux qui participent à un programme d'autoexclusion, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario doit élaborer des normes minimales, des politiques et des procédures d'autoexclusion à l'intention des établissements de jeu de l'Ontario. Elle doit également mettre en oeuvre un processus d'examen périodique de la conformité des établissements de jeu à ces exigences.

État

La Commission nous a informés qu'elle a consulté les principaux intervenants relativement à divers éléments d'autoexclusion afin de déterminer si ces éléments devraient être inclus dans les politiques et programmes approuvés par le conseil d'administration. Nous avons également appris que, dans la foulée des consultations et de l'analyse des pratiques exemplaires de différentes administrations canadiennes et étrangères, des normes en matière de jeu responsable sont en voie d'élaboration, qui traiteront également des programmes d'autoexclusion. Par exemple, ces normes exigeront que les exploitants d'établissements de jeu offrent un programme d'autoexclusion volontaire, ferment les comptes OLG des personnes autoexclues, rayent leur nom des listes d'envoi et ne leur communiquent pas les promotions sur les produits et services de l'OLG pendant la période d'autoexclusion. La Commission s'attend à ce que la mise en oeuvre des nouvelles normes commence en 2013, mais une date n'a pas encore été fixée pour l'élaboration d'une norme régissant les programmes d'autoexclusion. Dans l'intervalle, nous avons été informés que tous les établissements appliquent présentement un programme d'autoexclusion qui correspond essentiellement aux normes et exigences qui seront éventuellement mises en oeuvre.

Outre l'élaboration de normes, on nous a informés que les programmes d'autoexclusion seront régulièrement passés en revue dans le cadre d'activités d'assurance de la conformité à la réglementation, telles que des vérifications et des inspections.

COMMUNICATION DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT

Recommandation 5

Afin de fournir au public, y compris aux clients des établissements de jeu, des renseignements pertinents sur ses activités réglementaires, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario doit faire une recherche sur les pratiques exemplaires en vigueur dans les autres administrations en matière de rapports publics, et enrichir les renseignements publiés dans son rapport annuel et son site Web pour s'assurer de fournir de l'information utile aux clients des établissements de jeu et au public à l'égard de ses principales activités réglementaires et des résultats de celles-ci, ainsi que de l'information sur le rendement qui démontre la compétitivité et l'intégrité de l'industrie du jeu de l'Ontario.

État

La Commission n'a pas fait de recherche sur les pratiques exemplaires d'autres administrations en ce qui concerne les rapports publics, mais elle a conçu un tableau de bord pour la mesure du rendement des jeux de casino qu'elle utilise pour ses rapports de surveillance de l'ensemble de l'industrie. La Commission utilise les données comparatives du tableau de bord dans son rapport annuel, dont la portée a été élargie pour l'exercice 2010-2011, de sorte à inclure de l'information notamment sur le nombre d'inspections de la conformité et leurs résultats, la mise à l'essai du matériel et des systèmes de jeux électroniques, de même que le nombre de situations ayant fait l'objet d'enquêtes par l'unité de l'application des lois et leurs résultats. Nous avons appris que la Commission procédera à l'examen d'autres importants modes de communication, tels que son

site Web, afin d'améliorer l'information offerte aux intervenants.

AUTRE QUESTION

Jeu en ligne

Recommandation 6

Même si la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) n'a pas le mandat de réglementer le jeu en ligne, certaines mesures proactives pourraient être prises par la Commission pour protéger les intérêts des Ontariens dans ce domaine jusqu'à ce qu'une décision soit prise concernant la réglementation du jeu en ligne. Puisque les joueurs ontariens versent chaque année, selon les estimations, près de 400 millions de dollars à des exploitants de sites de jeu en ligne étrangers et non réglementés qui ne paient pas de frais ni de taxes à l'Ontario et puisque la Société des loteries et des jeux de l'Ontario a récemment décidé d'offrir des services de jeu en ligne en 2012, la Commission doit :

- *mener une recherche sur les pratiques exemplaires en matière de réglementation, de technologie et de surveillance utilisées dans les autres administrations pour encadrer les activités de jeu en ligne offertes sur leur territoire respectif;*
- *élaborer des stratégies visant à réglementer efficacement et à taxer les exploitants étrangers qui offrent des activités de jeu en ligne en Ontario ou à leur imposer des frais;*
- *envisager de former des alliances avec d'autres provinces et le gouvernement fédéral pour encadrer le jeu en ligne, conformément à la stratégie adoptée actuellement par d'autres administrations à l'échelle internationale.*

État

En novembre 2011, la Commission a effectué un sondage sur les organismes de réglementation dans le monde afin d'évaluer les pratiques exemplaires en matière de réglementation, de technologie et surveillance et de gouvernance, en ce qui a trait aux jeux en ligne. L'examen a relevé des administrations avec lesquelles explorer des possibilités d'échange de connaissances et de collaboration puisque leur réglementation est compatible avec l'orientation réglementaire de la Commission dans ce domaine. La Commission a également lancé une demande de propositions pour des services d'experts-conseils en vue de l'élaboration d'un modèle d'assurance de la conformité à la réglementation pour les jeux en ligne. La demande a été clôturée en juin 2011. Le contrat résultant a été attribué en septembre 2011, et le travail sur le modèle a commencé à ce moment-là. En juillet 2012, l'OLG était en train de choisir un fournisseur de jeux en ligne à la suite de sa demande de propositions qui a pris fin en février 2012.

Comme la Commission n'a pas le pouvoir ni le mandat légal de réglementer les exploitants étrangers qui offrent des jeux en ligne en Ontario, elle n'avait pas, au moment de notre suivi, élaboré de stratégie ou de proposition en vue de réglementer ou de taxer ces exploitants ou de leur imposer des frais.

Bien qu'elle n'ait pas établi d'alliances officielles avec d'autres provinces touchant les jeux en ligne, la Commission est régulièrement en contact avec d'autres administrations et des organismes de réglementation au Canada, par l'entremise du comité d'examen de la réglementation, ainsi qu'avec des organismes tels que la Canadian Gaming Association et la North American Gaming Regulators Association. La Commission a également indiqué qu'elle était en voie de conclure des protocoles d'accord avec d'autres organismes étrangers de réglementation des jeux, y compris des jeux en ligne, afin d'échanger de l'information sur les demandeurs et les processus et normes de réglementation. Par exemple, en mars 2012, la Commission a signé un protocole d'accord avec la Gambling Commission du Royaume-Uni qui réglemente les jeux en ligne. Ce protocole d'accord permettra d'échanger de l'information et des documents concernant les évaluations de l'admissibilité des demandeurs, des détenteurs de licences et des personnes inscrites et de mener conjointement des inspections, des enquêtes et des activités d'assurance de la conformité à la réglementation en matière de jeux.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Mise en congé des patients hospitalisés

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Au cours des cinq dernières années, les hôpitaux ontariens ont mis en congé plus d'un million de patients chaque année, dont environ 20 % ont eu besoin de soins après la mise en congé, soit à leur domicile (par exemple, des soins infirmiers et des services de soins personnels comme l'aide pour prendre un bain) soit dans un foyer de soins de longue durée.

Ce sont les médecins des hôpitaux qui décident du moment propice sur le plan médical où mettre en congé les patients. Cette décision est importante parce qu'un séjour prolongé à l'hôpital entraîne des risques pour la santé du patient, notamment contracter une infection nosocomiale (par exemple, l'infection *C. difficile*). Les soins hospitaliers coûtent également plus cher que les soins après la mise en congé. De plus, les patients qui séjournent à l'hôpital plus longtemps que nécessaire empêchent l'accès aux lits d'hôpitaux d'autres patients ayant besoin de soins hospitaliers.

Par conséquent, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) ont pris des initiatives en vue de faciliter la mise en congé des patients hospitalisés. Les CASC évaluent également l'admissibilité aux soins à domicile et aux foyers de soins de longue durée et prennent les dispositions nécessaires, le cas échéant.

En 2010, nous avons mené des travaux de vérification dans trois hôpitaux pour évaluer s'ils avaient mis en œuvre des processus efficaces pour la mise en congé sécuritaire et opportune des patients. Les trois hôpitaux que nous avons visités étaient l'Hôpital Credit Valley à Mississauga (maintenant le campus Credit Valley de l'Hôpital Credit Valley et Centre de santé Trillium), l'Hôpital St. Michael's à Toronto, et l'Hôpital général de St. Thomas-Elgin à St. Thomas.

Nous avions constaté que les hôpitaux géraient adéquatement certains volets de leur processus de mise en congé et étaient en train de modifier d'autres systèmes pour améliorer le roulement des patients. Cependant, à notre avis, certains aspects des processus dans les trois hôpitaux pouvaient être améliorés. Par exemple, nous rapportions en 2010 qu'à l'échelle de la province, plus de 50 000 patients prêts à recevoir un congé devaient attendre à l'hôpital en raison de retards dans la prise de dispositions pour les soins subséquents à la mise en congé (il s'agit de patients attendant un autre niveau de soins ou ANS). Le nombre total de jours d'hospitalisation des patients ANS avait augmenté de 75 % depuis cinq ans et représentait à cette date 16 %

des jours-patients à l'hôpital en Ontario. Toutefois, personne dans les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les CASC ou les hôpitaux n'était expressément responsable de s'assurer de l'accessibilité des services communautaires, y compris les soins à domicile et de longue durée, lorsque les patients étaient prêts à la mise en congé.

Voici d'autres observations importantes :

- Les trois hôpitaux organisaient de brèves réunions d'une équipe pluridisciplinaire sur la planification des mises en congé, mais les médecins y participaient à un hôpital seulement, et les représentants des CASC assistaient à la plupart des réunions à un autre hôpital seulement.
- Un comité d'experts ministériel a recommandé que les médecins des hôpitaux préparent des résumés de mise en congé afin de communiquer aux fournisseurs de soins de santé subséquents l'information sur les patients, telle que les rendez-vous de suivi, les résultats de tests en attente et les changements de médicaments. Généralement, les résumés de mise en congé étaient rédigés, bien que systématiquement avec beaucoup de retard à un hôpital. Aux trois hôpitaux, on omettait souvent de préparer les bilans comparatifs des médicaments, ce qui augmentait le risque d'erreurs dans la médication.
- Aux hôpitaux que nous avons visités, moins de 10 % du total des congés de patients à transférer à des foyers de soins de longue durée et à des établissements de soins continus complexes et de réadaptation avaient lieu la fin de semaine même si les patients auraient pu recevoir leur congé, parce que bon nombre de ces établissements n'accueillaient les patients que le prochain jour ouvrable.
- Les temps d'attente à l'hôpital pour les patients ANS variaient considérablement dans la province. Par exemple, 90 % de ces patients mis en congé des hôpitaux relevant du RLISS du Nord-Ouest ont été transférés dans les 27 jours de leur désignation ANS, alors que le délai était de 97 jours dans les hôpitaux relevant du RLISS du Nord-Est.
- Il y avait peu de lignes directrices concernant le délai entre le moment où un hôpital recommande le transfert d'un patient dans un foyer de soins de longue durée et celui où a lieu le placement. De tous les patients ANS de la province qui attendaient un transfert, 90 % ont été transférés à un foyer de soins de longue durée dans un délai de 128 jours et 50 %, dans un délai de 30 jours.
- Au seul CASC qui consignait ces renseignements, les foyers de soins de longue durée ont refusé de 25 % à 33 % des demandes de placement parce que les patients nécessitaient des soins trop importants ou qu'ils avaient des problèmes de comportement. Souvent, les demandeurs acceptés étaient simplement ajoutés à une longue liste d'attente. Par ailleurs, il arrivait fréquemment que les patients refusaient d'être placés dans des foyers ayant une courte liste d'attente ou sans liste d'attente en raison de l'âge des installations ou de la distance de leur résidence familiale.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère et les trois hôpitaux s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2012, le Ministère et les trois hôpitaux visités en 2010 nous ont fourni de l'information sur l'état actuel de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2010*. Selon cette information, d'importants progrès ont été réalisés dans l'application de plus de la moitié des recommandations. Bien que des mesures aient aussi été prises à l'égard de toutes

les autres recommandations, l'ampleur des progrès varie d'un hôpital à l'autre. L'application intégrale de certaines recommandations (par exemple, l'instauration d'un processus normalisé pour transférer des patients de l'hôpital à un foyer de soins de longue durée) prendra plus de temps. Le résumé de l'état actuel des mesures prises par le Ministère et les hôpitaux suit chaque recommandation.

PLANIFICATION DE LA MISE EN CONGÉ DES PATIENTS HOSPITALISÉS

Recommandation 1

Afin que la famille ou les autres fournisseurs de soins disposent d'un délai suffisant pour se préparer en vue de répondre aux besoins des patients après leur mise en congé, les hôpitaux doivent s'assurer :

- *que les principaux renseignements concernant la mise en congé, comme la date estimative de mise en congé et la destination du patient après sa mise en congé, sont établis et documentés pour chaque patient au moment de son admission ou peu de temps après celle-ci, et qu'on révise ces renseignements si la date de mise en congé doit être modifiée en raison de l'état de santé du patient;*
- *que les principaux membres de l'équipe pluridisciplinaire qui sont chargés de prendre les décisions, tels que le médecin du patient, qui est responsable de la mise en congé, et qu'un représentant du centre d'accès aux soins communautaires, dans le cas où le patient doit être admis à un foyer de soins de longue durée ou recevoir des services de soins à domicile, participent aux brefs tours de table concernant l'état de préparation du patient à sa mise en congé;*
- *que les dates estimatives et les plans de mise en congé sont communiqués aux patients et à leur famille au moyen d'outils visuels, tels que des tableaux blancs placés dans les chambres des patients, tel qu'il est recommandé dans le cadre du projet collaboratif Flo.*

État

Au moment de notre suivi, deux des hôpitaux ont déclaré que les renseignements clés, comme la date estimative de mise en congé et la destination provisoire, sont généralement établis pour chaque patient au moment de l'admission ou peu après. Un de ces deux hôpitaux a précisé qu'il mettait à jour son système afin de faciliter la consignation de la date estimative de mise en congé après l'admission. Le troisième hôpital a indiqué qu'il mettait en place des stratégies pour établir des dates cibles pour la mise en congé des patients, en précisant que de telles estimations étaient complexes, car il fallait souvent attendre les résultats des examens et des consultations avec les spécialistes avant de pouvoir établir les dates estimatives.

L'un des hôpitaux a souligné que les médecins et les représentants des CASC participaient généralement à un bref tour de table au sujet de l'état de préparation des patients à la mise en congé. Un autre a précisé que si les médecins sont généralement présents ou consultés, les représentants des CASC n'assistent qu'aux réunions concernant les unités où le nombre de patients hospitalisés est élevé. Le troisième a expliqué que les représentants des CASC assistaient aux réunions sur les mises en congé deux fois par semaine, mais participaient à moins de courtes réunions quotidiennes, faute de ressources. Cet hôpital a aussi lancé un projet pilote dans une unité en mai 2012 afin d'améliorer la participation des médecins aux courtes réunions quotidiennes.

Au moment de notre suivi, deux hôpitaux ont précisé qu'en plus de communiquer verbalement aux patients et à leurs proches la date estimative et les plans de mise en congé, ils utilisaient pour ce faire le tableau blanc dans la chambre des patients. Le troisième hôpital a expliqué que les médecins communiquaient déjà de vive voix aux patients la date estimative de mise en congé et certaines unités utilisaient les tableaux blancs, mais que toutes les unités communiqueraient les dates estimatives au moyen du tableau blanc d'ici l'automne 2012.

DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOINS APRÈS LA MISE EN CONGÉ

Dispositions relatives aux services de soins à domicile et à l'équipement

Recommandation 2

Afin de s'assurer que les services de soins à domicile requis sont disponibles lorsque les patients sont prêts à recevoir leur congé, les hôpitaux, de concert avec les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), doivent établir des délais normalisés au sein de chaque RLISS pour la transmission d'avis préalables appropriés concernant la date à laquelle les services seront requis et pour tenir les CASC informés de tout changement relatif à la date à laquelle on doit commencer à fournir les services de soins à domicile.

État

Les trois hôpitaux ont fait savoir qu'ils avaient commencé à prendre des mesures pour mettre en oeuvre la recommandation. Même si aucun n'avait instauré de délais normalisés au sein des RLISS pour informer à l'avance les CASC de la date à laquelle les patients auraient besoin de soins à domicile, deux hôpitaux ont précisé que leur RLISS mettait au point un processus uniformisé de mise en congé pour les hôpitaux du réseau.

Un hôpital a expliqué qu'il se servait toujours du guide d'aide à la prise de décisions mis au point en collaboration avec les CASC, comme il le faisait au moment de notre vérification en 2010. Ce guide précise les délais à respecter pour établir les services de soins à domicile et s'assurer que les services requis sont en place avant de donner au patient son congé de l'hôpital. Cet hôpital a ajouté que son RLISS avait mis en service un système d'aiguillage électronique et d'harmonisation des ressources, afin de permettre aux hôpitaux d'informer directement à l'avance le CASC de la date à laquelle les patients auraient besoin de services ainsi que de toute modification ultérieure de cette date. L'hôpital a aussi souligné qu'il prenait des dispositions pour accroître les renvois à un service communautaire par l'entremise du Projet d'accès et de navigation communautaire, qui a mis en place un service téléphonique à guichet unique pour aider les patients à trouver des services de soutien communautaire.

Un autre hôpital a souligné que la mise en oeuvre de la recommandation dépendait d'autres organismes et que, de concert avec son CASC, il s'employait à établir de nouveaux processus, normes et attentes concernant la mise en congé opportune des patients nécessitant des soins à domicile. Ces délais uniformisés pour le renvoi des patients au CASC devaient être en place au cours de l'exercice suivant.

Le troisième hôpital a indiqué que son CASC intervenait habituellement auprès des patients peu après leur admission et qu'il était donc généralement au fait des dates estimatives de mise en congé et savait si des soins à domicile étaient nécessaires ou non. En mai 2012, cet hôpital a en outre mis en service un système électronique de renvoi des patients au CASC pour évaluation. Selon lui, ce système lui permettra de mieux suivre la période de préavis donné au CASC à propos des dates de mise en congé des patients et de leurs besoins en soins à domicile.

Dispositions relatives aux soins de longue durée

Recommandation 3

Afin d'améliorer le processus d'admission des patients hospitalisés dans des foyers de soins de longue durée, le Ministère, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les centres d'accès aux soins communautaires (CASC), les foyers de soins de longue durée et les hôpitaux, doit déterminer la meilleure approche possible concernant le placement dans des foyers de soins de longue durée, et établir des normes de référence pour la réalisation de chaque étape de ce processus, telle que la détermination de l'admissibilité des patients, la présentation des demandes aux foyers de soins de longue durée et le traitement des demandes des patients par les foyers. Le Ministère doit également examiner s'il convient de confier aux RLISS la responsabilité de surveiller le respect des objectifs fixés en matière de délais.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère avait commencé à examiner trimestriellement les données sur les patients attendant à l'hôpital qu'une place se libère dans un foyer de soins de longue durée et à discuter de la situation avec les RLISS. Il a souligné que ces examens, entre autres, facilitent l'élaboration, la diffusion et l'adoption de pratiques exemplaires en matière de mise en congé de l'hôpital et de placement dans un foyer de soins de longue durée. Il a aussi précisé que les RLISS s'emploient à normaliser le processus de gestion des renvois à l'échelle de la province pour le transfert des patients de l'hôpital à un foyer de soins de longue durée. D'après les estimations du Ministère, des formulaires de renvoi normalisés devraient être établis d'ici mars 2013. En outre, dans le cadre de l'initiative visant à uniformiser le processus de renvoi, un RLISS a mis en oeuvre un système d'aiguillage électronique et d'harmonisation des ressources, qui facilite l'aiguillage et l'appariement des patients à la première place disponible dans un foyer de soins de longue durée approprié. Un autre RLISS a mis en place ce genre de système sur papier. Le Ministère prévoyait que les autres RLISS mettraient en place un projet pilote de système d'aiguillage et d'harmonisation des ressources en 2013-2014, ce qui réduirait le délai de placement dans les foyers de soins de longue durée.

Le Ministère entend collaborer avec les RLISS et les CASC d'ici l'automne 2012 pour déterminer les étapes du processus de placement dans un foyer de soins de longue durée à la mise en congé de l'hôpital, pour lequel des données de référence ou des lignes directrices contribueraient à réduire les délais globaux de placement. Il a aussi affirmé que l'obtention des données du système d'aiguillage et d'harmonisation des ressources sur les délais réels constituerait le premier pas de l'élaboration de lignes directrices et de normes de référence pour exécution de chaque étape du processus de placement des patients hospitalisés dans un foyer de soins de longue durée. Une fois les délais cibles établis, le Ministère s'attend à ce que les RLISS assurent le suivi du rendement des CASC et lui rendent périodiquement compte de la situation.

Deux des hôpitaux ont souligné que le programme *Chez soi avant tout / Attendre chez soi* avait contribué à réduire le nombre de patients attendant à l'hôpital qu'une place se libère dans un foyer de soins de longue durée. L'un a déclaré qu'il élaborait un processus pour s'assurer que toutes les options du patient sont épuisées avant qu'il n'attende à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de soins de longue durée; l'autre a expliqué qu'il demandait aux familles des patients en attente de placement de sélectionner cinq foyers dans les cinq à sept jours et les encourageait à choisir des foyers ayant un lit disponible ou une courte liste d'attente. Cet hôpital a en outre constaté que même si la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* oblige les foyers à accepter ou à refuser la demande des patients dans les cinq jours, les demandes ne sont généralement pas traitées dans ce délai.

COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS AUX FOURNISSEURS DE SOINS DE SANTÉ SUBSÉQUENTS

Recommandation 4

Afin de s'assurer que l'information médicale essentielle à la continuité et à la qualité des soins prodigués aux patients est communiquée en temps opportun aux fournisseurs de soins de santé subséquents, les hôpitaux doivent :

- *exiger que des résumés de mise en congé soient produits pour tous les patients, conformément au Guide sur l'amélioration des dossiers médicaux des médecins élaboré par le Comité d'experts en matière de dossiers médicaux des médecins du Ministère;*
- *établir un objectif en matière de délai, par exemple, un délai maximal de dix jours, pour la production des résumés de mise en congé et leur transmission au médecin de famille des patients ou aux autres fournisseurs de soins de santé subséquents;*

- *envisager d'utiliser un modèle de bilan comparatif des médicaments devant être rempli pour chaque patient et indiquant en détail les changements entre les médicaments que prenaient les patients au moment de leur admission et les médicaments qu'ils devront prendre après leur mise en congé.*

État

Les trois hôpitaux ont affirmé que des résumés de mise en congé étaient préparés pour tous les patients. L'un a précisé qu'il a élaboré une fiche d'instructions normalisée sur la mise en congé fondée sur les pratiques exemplaires et la rétroaction des médecins de famille de la collectivité et qu'il l'utilise depuis le printemps 2012.

Un autre hôpital a déclaré qu'au moment de notre suivi, 48 % de ses résumés de mise en congé étaient mis à la disposition du médecin de famille du patient dans les 48 heures suivant la mise en congé. Pour 2012-2013, l'hôpital s'est fixé comme objectif de rendre accessibles dans les 48 heures 75 % des résumés de mise en congé. Les deux autres hôpitaux exigeaient que les résumés de mise en congé soient produits dans les 14 jours, mais l'un visait un délai de 48 heures.

En ce qui concerne le modèle de bilan comparatif des médicaments, un hôpital a souligné que ses médecins remplissent actuellement un résumé de mise en congé électronique, qui comprend des renseignements et des directives sur les médicaments anciens et nouveaux du patient. Un autre hôpital prévoyait avoir mis en place un système de bilan comparatif des médicaments sur papier en juillet 2012. Il entendait aussi déployer un système électronique de bilan comparatif des médicaments, en précisant qu'il était encore trop tôt pour en déterminer l'échéancier. Dans le troisième hôpital, les médecins préparent actuellement un bilan comparatif des médicaments, et l'hôpital télécopie la liste des nouveaux médicaments du patient au médecin de famille et au pharmacien de ce dernier.

Au moment de notre suivi, le Ministère a fait savoir qu'environ 1 000 médecins avaient un accès électronique direct aux résumés de mise en congé des hôpitaux. Par ailleurs, Cybersanté Ontario, en collaboration avec les RLISS, mettait en place des systèmes à l'échelle de la province afin de permettre aux médecins qui utilisent des dossiers médicaux électroniques certifiés par la province d'accéder directement aux résumés de mise en congé des hôpitaux d'ici 2015.

DISPONIBILITÉ DES LITS D'HÔPITAUX

Recommandation 5

Afin d'aider à réduire le temps que doivent attendre les patients admis à l'hôpital pour avoir accès à un lit :

- *les hôpitaux doivent examiner les heures et les jours de la semaine auxquels les patients sont admis et ceux auxquels ils reçoivent leur congé, et organiser les mises en congé de manière à ce qu'on dispose d'assez de temps pour préparer les lits en vue des nouvelles admissions, particulièrement pour les patients qui se présentent aux heures qui ont été déterminées comme étant des périodes de pointe des admissions;*
- *les grands hôpitaux doivent évaluer les coûts et les avantages de la mise en oeuvre d'un système de gestion des lits qui fournit une information « en temps réel » sur l'état de la situation concernant la disponibilité des lits, et qui indique notamment les lits qui sont occupés, ceux qui doivent être nettoyés et ceux qui peuvent recevoir le patient suivant, ainsi que les raisons qui expliquent pourquoi l'occupation des lits disponibles par des patients admis est retardée.*

État

Au moment de notre vérification initiale, un des hôpitaux avait modifié l'horaire des mises en congé des patients pour mieux correspondre aux admissions, et avait changé les jours et les heures d'admission et de mise en congé des patients. Il mettait alors en congé environ le quart des patients avant 11 h. Il avait aussi précisé que divers facteurs influaient sur la disponibilité des lits, notamment l'augmentation du nombre de patients au service d'urgence et la demande

accrue de services spécialisés, par exemple les places en psychiatrie ou les lits d'isolement respiratoire. Au moment de notre suivi, un autre hôpital avait analysé les données sur l'admission et la mise en congé pour mieux cerner les tendances des activités des patients, et avait harmonisé ses services pour répondre le mieux possible à la demande en lits prévue. Le troisième hôpital a précisé qu'il faisait le suivi des mises en congé avant 11 h et avant 14 h et qu'il s'était fixé comme objectif d'avoir un patient des services d'urgence dans un lit d'hôpital dans les 90 minutes suivant la décision d'admission.

Au moment de notre suivi, les trois hôpitaux ont indiqué qu'ils avaient mis en oeuvre des initiatives en vue de réduire le délai avant que les patients admis obtiennent un lit. À cet égard, l'un des hôpitaux a expliqué que son système de gestion des lits donnait des renseignements « en temps réel » sur l'état des lits, y compris les lits vides qui n'avaient pas encore été nettoyés et les lits disponibles pour un nouveau patient. Un autre hôpital a souligné qu'au nombre de ses initiatives était un système de suivi de l'état des lits entre le moment où un patient le quitte et celui où un nouveau patient l'occupe. Le troisième hôpital a indiqué que son système informatique de gestion des lits fournissait certains renseignements en temps réel sur l'état des lits, mais qu'il devait recourir à un autre système pour informer les services d'entretien ménager des lits à nettoyer. Il a précisé qu'il avait mis sur pied un groupe d'intervention chargé de la réduction du temps où des lits sont inoccupés.

PATIENTS ATTENDANT À L'HÔPITAL LES SOINS APRÈS LEUR MISE EN CONGÉ

Recommandation 6

Afin de s'assurer que les patients reçoivent les soins dont ils ont besoin dans le lieu convenant le mieux à leur situation :

- *les hôpitaux, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), doivent renseigner tous les patients et leur famille sur le fait que, pour les patients dont l'état de santé a été stabilisé et qui ne nécessitent plus de soins actifs (particulièrement les patients âgés), les hôpitaux ne sont pas des endroits sûrs et appropriés pour l'attente des soins requis après la mise en congé (par exemple, en raison du risque de contracter une infection nosocomiale, comme la bactérie* C. difficile*);*
- *le Ministère, de concert avec les RLISS, doit évaluer les coûts et les avantages de l'augmentation du niveau des services requis après la mise en congé qui peuvent commencer à être offerts la fin de semaine, afin que les hôpitaux soient davantage en mesure de mettre des patients en congé de façon sécuritaire durant cette période de la semaine;*
- *le Ministère, de concert avec les RLISS, les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires, doit tenir davantage compte d'options telles que celles consistant à faire en sorte que les patients puissent attendre dans un lieu plus approprié leur placement dans un autre établissement de soins comme un foyer de soins de longue durée, ou à accroître la prise de dispositions concernant les logements avec services de soutien afin que les patients puissent continuer de vivre de façon plus autonome.*

En outre, pour aider les hôpitaux à gérer plus efficacement les patients qui attendent qu'on puisse leur fournir les soins requis après leur mise en congé, le Ministère doit :

- *préciser encore plus la façon de mesurer les temps d'attente pour un autre niveau de soins (ANS), de sorte que ces temps d'attente puissent être communiqués de manière uniforme à la Stratégie sur la réduction des temps d'attente du Ministère;*
- *rendre publics les renseignements sur le temps que les patients ANS attendent à l'hôpital avant d'être transférés dans un établissement communautaire après leur mise en congé.*

État

Au moment de notre suivi, deux des hôpitaux ont dit qu'ils avaient mis en place des processus pour

sensibiliser les patients et leurs proches aux risques d'attendre à l'hôpital pour d'autres soins, lorsque l'état du patient est stable et qu'il ne requiert plus de soins actifs. Le troisième hôpital a indiqué que même s'il n'avait pas de processus normalisé, certains membres du personnel abordaient cette question avec les patients.

Le Ministère nous a informés qu'il avait demandé, en mai 2011, une étude exhaustive sur les coûts et les avantages de l'augmentation des services après la mise en congé les fins de semaine, afin d'améliorer le taux de placement des patients. Le Ministère s'attend à ce que l'étude soit achevée en décembre 2012 et entend communiquer les résultats aux RLISS, aux hôpitaux et aux autres intervenants pour déterminer la meilleure façon d'y donner suite. Un hôpital a souligné que les mises en congé la fin de semaine demeurent problématiques parce que la majorité des foyers de soins de longue durée et des établissements de réadaptation n'admettent aucun nouveau patient la fin de semaine, ce qui retarde la mise en congé de l'hôpital.

Le Ministère a souligné que bien qu'il ne dispose pas d'information sur le nombre de nouvelles places pour des logements avec services de soutien et des services d'assistance créées depuis le 31 mars 2010, il a soutenu la création ou l'élargissement de 28 programmes de logements avec services de soutien et de services d'assistance depuis cette date, ce qui permet d'offrir des services à 20 % plus de personnes qu'auparavant. Le Ministère a aussi mis en oeuvre d'autres initiatives, notamment de nouveaux services gériatriques et des services améliorés à l'intention des personnes âgées de santé faible, afin d'aider les personnes âgées à vivre plus longtemps dans leur propre foyer. Il a également financé un élargissement du programme Vieillir chez soi, qui offre des services aux personnes qui attendent à la maison qu'une place se libère dans un foyer de soins de longue durée. Les trois hôpitaux ont soutenu le programme Vieillir chez soi, et l'un a souligné que même si la loi permet aux patients qui doivent attendre à l'hôpital de sélectionner jusqu'à cinq foyers de soins de longue durée, ils peuvent ne faire qu'un choix même si le temps d'attente pour ce foyer est long. Deux des hôpitaux encourageaient donc les patients attendant à l'hôpital à sélectionner cinq foyers de soins de longue durée, et l'un d'eux les encourageait fortement à choisir au moins deux foyers ayant des lits disponibles ou une courte liste d'attente.

Le Ministère a également indiqué que les hôpitaux recevaient régulièrement des précisions à propos de la façon de mesurer les temps d'attente pour un ANS, afin de déclarer des données cohérentes au Ministère dans le cadre de sa Stratégie de réduction des temps d'attente. Au moment de notre suivi, 114 hôpitaux soumettaient des données sur les temps d'attente des patients ANS. En outre, depuis septembre 2011, le Ministère communique en temps réel ces données aux hôpitaux, aux RLISS et aux CASC.

Compte tenu des autres initiatives visant à réduire la période d'attente des patients ANS, le Ministère a souligné que la diffusion des renseignements sur le temps que ces patients attendent à l'hôpital n'était pas nécessaire au moment de notre suivi. Le Ministère a toutefois affirmé qu'il assurerait un suivi régulier de cette question.

MESURE DU RENDEMENT

Recommandation 7

Afin de faciliter l'évaluation du processus de mise en congé des patients, les hôpitaux doivent :

- *de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les centres d'accès aux soins communautaires, élaborer des mesures pour surveiller et déclarer l'efficacité et le caractère sécuritaire des processus hospitaliers de mise en congé des patients, et comparer les résultats des différents hôpitaux pour aider à déterminer les éléments pouvant être améliorés ou les pratiques exemplaires pouvant être communiquées à d'autres hôpitaux;*
- *communiquer régulièrement à la haute direction et au conseil d'administration les indicateurs clés de rendement du processus de mise en congé.*

Par ailleurs, pour faciliter la surveillance des retours non prévus des patients aux hôpitaux pour le même problème de santé ou un problème connexe à l'échelle de la province et à celle des régions, le Ministère doit, de concert avec les RLISS, les hôpitaux et l'Institut canadien d'information sur la santé, faire le suivi des visites aux services d'urgence ainsi que des réadmissions à tout hôpital se produisant dans un délai de quelques jours (ou dans tout autre délai jugé raisonnable qui aura été établi) après la mise en congé des patients.

État

Au moment de notre suivi, les trois hôpitaux ont indiqué qu'ils faisaient le suivi de certains processus de mise en congé de l'hôpital et en rendaient compte. Un des hôpitaux a expliqué qu'il comparait ses taux de réadmission de patients ayant certains diagnostics à ceux d'autres hôpitaux canadiens. Un autre a souligné qu'il comparait ses indicateurs clés de rendement, dont les taux de réadmission, à ceux d'autres hôpitaux semblables de son RLISS. Le troisième a indiqué qu'il ne comparait pas régulièrement ses résultats à ceux obtenus par d'autres hôpitaux, mais que son RLISS comparait ses pourcentages de mises en congé avant 11 h et avant 14 h chaque jour aux pourcentages enregistrés par d'autres hôpitaux dans le cadre de son Programme de financement axé sur les résultats.

Les trois hôpitaux ont indiqué qu'ils rendaient compte à la haute direction et au conseil d'administration des indicateurs clés de rendement de la mise en congé; au moment de notre vérification en 2010, un seul hôpital le faisait.

Le Ministère a souligné qu'il n'assure pas de suivi régulier des visites à l'urgence de patients récemment mis en congé pour le même problème de santé ou un problème connexe, bien qu'il examine périodiquement les dossiers des personnes qui se présentent à l'urgence dans les sept jours suivant leur mise en congé du même hôpital, quelle qu'en soit la raison. Il assure également le suivi des réadmissions imprévues dans le même hôpital ou un autre hôpital dans les 30 jours de la mise en congé pour toutes les personnes appartenant à certains groupes d'âge et souffrant d'un problème de santé particulier (par exemple, les personnes de 45 ans ou plus ayant une insuffisance cardiaque congestive). Le Ministère a ajouté que la plupart des réadmissions imprévues se font par l'entremise du service d'urgence de l'hôpital de mise en congé. Il a également précisé qu'il rencontre les RLISS tous les trimestres pour examiner le rendement des hôpitaux, y compris les taux de réadmission.

Chapitre 4
Section
4.03

Ministère des Services sociaux et communautaires

Bureau des obligations familiales

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Les ordonnances alimentaires à l'égard des enfants et des conjoints liées à des procédures de divorce ou de séparation sont automatiquement déposées auprès du Bureau des obligations familiales (le Bureau), qui est chargé de l'exécution des obligations de soutien familial – au besoin, en prenant des mesures vigoureuses – et de remettre les pensions alimentaires aux bénéficiaires visés en temps opportun.

Les clients du Bureau sont parmi les personnes les plus vulnérables de la société. De nombreux clients pour lesquels le Bureau assure l'exécution des ordonnances alimentaires touchent également des prestations d'aide sociale, souvent parce que leur ex-conjoint ne leur verse pas de pensions alimentaires.

L'exécution des ordonnances alimentaires pour enfants et conjoints rendues par les tribunaux peut être difficile et, bien que beaucoup se conforment volontairement à leurs obligations alimentaires, de nombreux autres refusent carrément de verser les pensions alimentaires. Notre vérification de 2010, qui avait exposé cette situation, avait aussi révélé que le Bureau ne s'était toujours pas acquitté de son mandat consistant à percevoir les pensions alimentaires impayées pour enfants et conjoints.

Nous avions tiré une conclusion semblable lors de notre dernière vérification de ce programme. Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions conclu que le Bureau devait prendre des mesures d'exécution plus vigoureuses, améliorer son processus de gestion des cas et renforcer ses systèmes informatiques et de communication. Par ailleurs, la direction devait s'efforcer d'instaurer une culture axée sur l'atteinte des objectifs afin d'apporter les changements requis. Nous avions notamment observé ce qui suit :

- Le Bureau était lent à consigner les ordonnances de pension alimentaire rendues par les tribunaux et, le cas échéant, à faire le suivi de celles-ci. Les retards engendrés rendaient beaucoup plus ardu le traitement des dossiers pour lesquels les paiements étaient en retard et pouvaient se solder par des difficultés injustifiées pour les bénéficiaires attendant de toucher des pensions alimentaires.
- Bien que le Bureau ait confié la responsabilité relative à chaque dossier à un agent différent des services d'exécution des ordonnances, ce modèle d'attribution des dossiers continuait d'être miné par des lacunes importantes, notamment les payeurs et les bénéficiaires ne pouvaient pas accéder directement à l'agent responsable de leur dossier.

- Les volumes de communications téléphoniques au centre d'appels sans frais du Bureau étaient si élevés que près de 80 % des communications ne parvenaient pas jusqu'au centre. Pour ce qui est des communications qui parvenaient jusqu'au centre, un appelant sur sept raccrochait avant qu'on lui ait répondu.
- Près du tiers des notes de rappel en suspens – qui visent à déclencher la prise de mesures particulières relativement à un dossier dans un délai d'un mois – avaient le statut « ouvert », ce qui signifiait soit qu'elles avaient été lues mais qu'on n'avait pris aucune mesure, soit qu'elles n'avaient pas été lues du tout.
- Pour les dossiers en cours, un délai de près de quatre mois s'écoulait entre le moment où les paiements relatifs à un dossier commençaient à être en retard et celui où le Bureau prenait une première mesure d'exécution. En ce qui concerne les dossiers nouvellement inscrits pour lesquels les paiements étaient en retard au moment de leur inscription, le délai était de sept mois à compter de la date à laquelle une ordonnance avait été rendue par un tribunal.
- Chaque année, le Bureau ne prenait des mesures que pour un dossier sur quatre ou sur cinq en vue, par exemple, de faire exécuter une ordonnance, de mettre à jour l'information du dossier ou de retrouver un payeur qui est en retard dans ses paiements.
- Le Bureau n'avait pas mis en place de processus de contrôle de la qualité ou de mécanisme efficace de surveillance par la direction pour déterminer si le personnel responsable de l'exécution des ordonnances faisait des efforts raisonnables pour percevoir les montants non payés.
- Le Bureau n'avait pas pu nous fournir une liste détaillée des comptes individuels totalisant 1,6 milliard de dollars, ce qui correspondait au montant qu'on nous avait donné pour le total des paiements en souffrance au 31 décembre 2009.
- Les données statistiques transmises tous les mois au ministère des Services sociaux et communautaires ne fournissaient pas un résumé utile des réussites et des échecs du Bureau concernant la perception des paiements de pension en retard ou la réalisation des autres objectifs opérationnels clés.
- Les lacunes au titre de la sécurité du système informatique du Bureau engendraient des risques d'accès non autorisé aux renseignements personnels sensibles des clients.
- Sur une note plus positive, les mécanismes de contrôle comptable, allant des paiements par les payeurs de pensions alimentaires aux versements subséquents aux bénéficiaires visés, étaient généralement satisfaisants, et dans la plupart des cas, les pensions reçues étaient versées dans les 48 heures suivant leur réception.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Bureau s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mars 2011. En mai 2011, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le rapport contenait 16 recommandations et demandait que le Bureau présente au Comité un rapport sur les éléments suivants :

- les résultats de son examen d'un projet pilote, dans le cadre duquel un greffier du ministère du Procureur général avait été détaché au Bureau afin de traiter les documents échangés entre celui-ci et certains districts judiciaires de façon à réduire les arriérés; l'évaluation de l'incidence du projet sur l'exécution des ordonnances alimentaires par le Bureau; et la décision d'étendre ou non le projet à d'autres districts judiciaires de l'Ontario;
- les récentes statistiques mensuelles relatives aux appels reçus par le centre d'appels (appels pris, abandonnés et bloqués, répartis selon les appels locaux ou les appels sur la ligne 1 800)

et les efforts du Bureau pour afficher à chaque trimestre ces statistiques sur son site Web;

- les récentes statistiques mensuelles relatives à l'absentéisme du personnel et aux tendances en matière d'assiduité de chaque direction;
- les progrès réalisés par le Bureau dans les suggestions d'amélioration provenant des travailleurs des bureaux de circonscription des députés provinciaux;
- l'état actuel des notes de rappel en suspens (notes concernant une mesure de suivi d'un cas à prendre dans un délai d'un mois), la date à laquelle le Bureau doit avoir terminé la révision de ses politiques et procédures relativement à l'utilisation judicieuse de ces notes, et le plan du Bureau de vérifier régulièrement les notes et de s'assurer que le personnel les diffuse comme prévu;
- la méthode utilisée dans d'autres administrations pour l'exécution des ordonnances alimentaires par les payeurs dont la situation financière s'est détériorée de manière temporaire ou inattendue;
- toutes les démarches que le Bureau entreprendra pour déterminer si les agents d'exécution prennent les mesures d'exécution les plus efficaces et adéquates, ce qui comprend l'utilisation de son nouveau système de gestion pour signaler de manière proactive les mesures d'exécution recommandées;
- les progrès du Bureau dans la négociation avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour que l'Assurance-santé de l'Ontario puisse lui fournir les coordonnées à jour des payeurs, afin de l'aider à exécuter les ordonnances alimentaires;
- la meilleure option de modèle de gestion de la charge de travail d'après le Bureau, à la suite de son examen des modèles existants dans d'autres administrations;
- si le Bureau exerce sa capacité de déterminer, à la fin de chaque mois, qu'un payeur a versé ou non la pension alimentaire prévue et, dans l'affirmative, si le Bureau envoie une lettre informant les payeurs dont les paiements sont en souffrance qu'ils ont 15 jours pour répondre ou qu'ils seront frappés d'autres mesures d'exécution et, dans la négative, les raisons pour lesquelles il ne le fait pas;
- les résultats de l'analyse du Bureau concernant les pensions alimentaires en souffrance, indiquant notamment le montant recouvrable, de l'avis du Bureau, et si d'autres administrations peuvent « radier » les montants jugés irrécouvrables;
- les faits saillants du rapport sur les mesures du rendement opérationnel que le Bureau devait publier en septembre 2011 et ses progrès dans la promotion d'une culture axée sur les résultats auprès de son effectif;
- si la mise en oeuvre du nouveau système de gestion des cas du Bureau sera terminée au printemps 2012 et se déroule selon l'échéancier des principales étapes du système;
- si le système de gestion des cas permettra d'effectuer des recherches dans les bases de données d'autres ministères — dans les limites des lois sur les renseignements personnels — sur les coordonnées des payeurs dont les pensions alimentaires sont en souffrance;
- la stratégie du Bureau en matière de formation de son effectif à toutes les étapes du système de gestion des cas et ses plans pour évaluer le système afin de déterminer s'il répond à ses besoins opérationnels.

Le Comité permanent a aussi recommandé au ministre des Services sociaux et communautaires de demander, au début de la prochaine législature, le dépôt d'une motion du gouvernement visant à constituer, en vertu de l'alinéa 112(a) du Règlement de l'Assemblée législative, un comité spécial chargé de mener un examen comparatif complet du Bureau.

Le Bureau a présenté sa réponse officielle au Comité en septembre 2011. Certaines questions soulevées par le Comité étaient similaires à nos constatations. Dans les cas où les recommandations du Comité sont semblables aux nôtres, le présent suivi inclut les mesures récentes déclarées par le Bureau pour répondre aux préoccupations soulevées par le Comité ainsi que dans notre vérification de 2010.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon l'information fournie par le Bureau, nous avons conclu qu'il avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de toutes nos recommandations et même d'importants progrès dans plusieurs cas. D'importantes améliorations ont été apportées dans l'inscription des obligations alimentaires et dans l'introduction d'un modèle de gestion des cas et de service à la clientèle, et l'on s'attend à d'autres améliorations lorsque la mise en oeuvre du nouveau système de gestion des cas sera terminée. Les efforts se poursuivent afin de réduire le nombre de pensions alimentaires en souffrance et les soldes des comptes d'attente et d'améliorer la mesure du rendement.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

INSCRIPTION DES OBLIGATIONS FAMILIALES AUX FINS D'EXÉCUTION

Recommandation 1

Pour maximiser les chances de succès des mesures de perception des pensions alimentaires et réduire les difficultés financières causées aux bénéficiaires qui attendent leur pension alimentaire, le Bureau des obligations familiales devrait :

- *collaborer de manière proactive avec les tribunaux de la famille de l'Ontario pour les encourager à fournir des renseignements complets et exacts en temps opportun de sorte que les obligations alimentaires puissent être inscrites et exécutées plus rapidement;*
- *inscrire et commencer à administrer les nouveaux dossiers n'exigeant pas de renseignements supplémentaires conformément à la cible établie à l'interne, soit dans les 30 jours suivant la réception de l'ordonnance du tribunal.*

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions noté que le Bureau recevait les ordonnances judiciaires en moyenne 48 jours après qu'elles aient été rendues. Aucune initiative n'était en cours pour encourager les tribunaux à transmettre plus rapidement les ordonnances alimentaires et les accords de séparation. Nous avions également constaté qu'il fallait en moyenne 104 jours de plus pour l'inscription des ordonnances dans le système d'information du Bureau.

Dans sa réponse à notre rapport, le Bureau a indiqué qu'il avait entrepris des activités de liaison directes et fournissait des bulletins trimestriels à la magistrature afin d'améliorer l'échange de renseignements avec les tribunaux. Il avait également amélioré son processus de vérification des adresses afin d'accélérer les inscriptions. De plus, il avait lancé deux projets pilotes, l'un visant à fournir aux tribunaux un accès électronique en temps réel à ses bases de données pour qu'ils puissent prendre des décisions plus rapides concernant les pensions alimentaires en souffrance, et l'autre consistant à accueillir dans ses locaux un greffier de la cour pour accélérer le flux des documents.

Les deux projets pilotes ont été lancés en septembre et octobre 2010, respectivement. Dans le premier projet, le Bureau a donné accès à sa base de données à un tribunal traitant un volume élevé de causes, afin d'accélérer les décisions judiciaires en éliminant l'ajournement des causes dans l'attente de plus amples renseignements financiers. Les résultats ont été quelque peu décevants, le tribunal ayant consulté la base de données du Bureau sept fois seulement pendant les 22 mois du projet pilote. Dans le deuxième projet, un greffier de la cour a été détaché au Bureau, où il avait accès à sa base de données. Selon le Bureau, ce projet a été plus réussi, car le greffier a souvent pu traiter les documents beaucoup plus rapidement puisqu'il ne devait pas se déplacer entre le Bureau et les tribunaux. De nombreux documents ont été traités dans un délai de 24 à 48 heures, alors qu'auparavant il fallait plusieurs mois. Ce projet, qui devait

initialement durer cinq mois, a été étendu de sorte à inclure les principaux tribunaux qui rendent les ordonnances en Ontario, à l'exception de la Cour supérieure de justice à Toronto et de la Cour d'appel de l'Ontario.

En octobre 2010, le Bureau a commencé à distribuer des bulletins trimestriels au milieu juridique, aux clients et à d'autres intervenants dans le but d'améliorer les communications et l'échange de renseignements avec les tribunaux. Ces bulletins contiennent de l'information sur les nouvelles initiatives du Bureau susceptibles d'intéresser les tribunaux ainsi que des conseils sur la rédaction des ordonnances alimentaires, les mesures à prendre concernant la suspension et le rétablissement des permis de conduire, la modification des contrats familiaux, l'exécution des pensions alimentaires à l'extérieur de l'Ontario et d'autres questions techniques. Ils renferment également des cas de réussite où des clients ont obtenu un soutien nécessaire. Au moment de notre suivi, six bulletins avaient été publiés.

Concernant les inscriptions, le Bureau nous a informés qu'il avait mené une campagne éclair en janvier 2012 et avait éliminé les arriérés dans l'inscription des dossiers. Dans le dernier rapport sur les arriérés d'inscription, le Bureau a indiqué que, même si un nouvel arriéré s'était constitué en avril et mai 2012, il avait été entièrement réglé en juin 2012. En août 2012, l'arriéré du Bureau était minime.

En mars 2011, le Bureau a également chargé un cabinet d'experts-conseils d'examiner ses processus d'inscription et d'aider à élaborer de nouvelles politiques et procédures de surveillance et de suivi des problèmes d'inscription. Les experts-conseils ont formulé des recommandations, et le Bureau a fait savoir qu'il avait donné suite à plusieurs recommandations principales, notamment rationaliser l'acheminement des ordonnances, déployer des efforts de localisation pour assurer l'exactitude des renseignements sur les clients, et contacter de nouveaux clients pour les informer des programmes de soutien offerts par le Bureau.

MODÈLES DE GESTION DES CAS

Recommandation 2

Compte tenu du manque d'efficacité du modèle actuel d'attribution des cas pour améliorer la capacité du Bureau des obligations familiales à percevoir les pensions alimentaires non payées, le Bureau devrait examiner les processus mis en oeuvre dans d'autres administrations pour déterminer quelles pratiques exemplaires pourraient être appliquées en Ontario.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions conclu que le modèle d'attribution des cas du Bureau n'avait pas permis d'améliorer la perception des pensions alimentaires impayées, notamment parce que les payeurs et les bénéficiaires de l'Ontario n'avaient pas directement accès à leur agent du service d'exécution et que chaque agent était chargé en moyenne de 1 377 dossiers, nombre considérable.

Dans sa réponse à notre rapport de 2010, le Bureau a indiqué qu'il était en voie d'adopter un modèle de gestion proactive des cas, selon lequel un chargé de dossiers serait affecté à la cause d'un client donné pour toute la durée de celle-ci, les clients auraient plus facilement accès à leur chargé de dossiers, et le nombre d'appels bloqués serait réduit.

Au moment de notre suivi, le Bureau nous a informés qu'il avait effectué, en février 2011, un sondage auprès d'autres administrations sur leurs pratiques exemplaires en matière de perception des pensions alimentaires. Vingt administrations avaient répondu au sondage, et les renseignements recueillis devaient être évalués au moment d'envisager de nouvelles améliorations opérationnelles. Le Bureau a également indiqué qu'il avait établi des liens avec la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse pour la transmission électronique des paiements, et qu'il cherchait à établir des mécanismes semblables avec les autres provinces.

Le Bureau a aussi mis en oeuvre, en novembre 2011, un nouveau modèle de gestion des cas

et de service à la clientèle prenant appui sur son projet pilote de 2008. Le nouveau modèle fournit aux clients un accès direct à l'agent responsable de leur dossier. Le Bureau a précisé qu'il était parvenu, depuis l'implantation du modèle, à éliminer le problème des appels bloqués et que le temps d'attente des appels était passé d'une moyenne de huit minutes à une moyenne de moins de deux minutes, alors que le nombre d'appels traités était passé de 48 000 environ à 80 000 par mois.

ACTIVITÉS DU CENTRE D'APPELS

Recommandation 3

Comme le centre d'appels demeure le principal mode de communication des clients avec le Bureau des obligations familiales, ce dernier devrait passer en revue les activités du centre d'appels et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les appels sont traités dans un délai raisonnable. Il devrait aussi assurer le suivi des résultats de ses initiatives d'amélioration des activités du centre d'appels et en rendre compte.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions noté que le Bureau ne surveillait pas régulièrement son centre d'appels et donc, qu'il avait peu de renseignements sur le nombre d'appels qui ne parvenaient pas à leur destinataire et la nature des appels. Une étude en 2008 a révélé que 80 % des appels étaient bloqués dans le système d'attente du Bureau et qu'un appeleur sur sept qui obtenait la ligne raccrochait avant qu'on lui réponde.

Le Bureau était d'accord avec nos recommandations et, dans sa réponse à notre rapport, il a indiqué que son nouveau système téléphonique, implanté en juin 2010, fournissait aux gestionnaires de l'information permettant d'améliorer l'établissement des horaires du personnel du centre d'appel et de surveiller le nombre d'appels non traités. Il a également indiqué dans sa réponse qu'il avait élaboré de nouvelles normes de service à la clientèle qui devraient fournir des repères pour mesurer les progrès et le rendement à l'avenir.

Au moment de notre suivi, le Bureau nous a appris qu'il avait instauré, en décembre 2010, de nouveaux processus pour la production de rapports et la surveillance du centre d'appels, qui comprenaient des indicateurs de rendement pour la gestion du temps d'attente, les normes de réponse aux appels, l'absentéisme et le respect des horaires. Il a ajouté qu'il avait mis en oeuvre, en janvier 2011, des normes de service à la clientèle et un processus de rétroaction pour les clients en ligne. En février 2011, le Bureau a utilisé son système téléphonique pour recueillir des renseignements sur les taux d'appels bloqués, dont l'analyse a révélé une corrélation entre le temps d'attente et les taux d'appels bloqués. Le Bureau a affirmé avoir réduit de 50 % les taux d'appels bloqués après cet examen. Cependant, après la mise en oeuvre du nouveau modèle de gestion des cas en novembre 2011, le Bureau a abandonné le modèle opérationnel du centre d'appels et a depuis réussi à éliminer le problème de saturation des lignes téléphoniques.

Le Bureau nous a également informés qu'il avait lancé en mars 2012 un nouveau programme de formation en matière de service à la clientèle à l'intention de son personnel.

NOTES DE RAPPEL

Recommandation 4

Pour s'assurer que les questions comme les demandes de renseignements des clients et les mesures d'exécution des ordonnances soient traitées de manière appropriée et en temps opportun, la direction du Bureau des obligations familiales devrait exercer une surveillance afin de déterminer si les agents des services d'exécution des ordonnances lisent leurs notes de rappel, y donnent suite comme il se doit et les ferment dans des délais raisonnables.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions relevé qu'environ 91 000 notes de rappel étaient en suspens dans l'attente que les agents d'exécution y donnent suite, et que le nombre de notes de

rappel pour un échantillon de ces agents variait de 123 à 1 358 par agent. Les notes de rappel visent à déclencher la prise de mesures particulières dans un dossier dans un délai d'un mois. Nous avions également constaté que le tiers de ces notes avaient le statut « ouvert », ce qui signifiait qu'elles n'avaient pas été lues ou qu'aucune mesure n'avait été prise. Par ailleurs, en dépit de l'objectif du Bureau que les notes soient réglées dans un délai de 30 jours, environ la moitié étaient demeurées en suspens pendant plus de 90 jours.

Dans sa réponse à notre rapport, le Bureau a indiqué qu'il mènerait une campagne éclair à l'automne 2010 pour régler les notes de rappel en suspens, après quoi une formation à l'intention du personnel et de nouvelles mesures du rendement seraient mises au point afin d'assurer la gestion adéquate des notes et leur suivi dans un délai opportun.

Au moment de notre suivi, le Bureau nous a informés qu'il avait mené la campagne éclair et qu'il avait pris des mesures relativement à toutes les notes de rappel en suspens. Il avait également adopté une nouvelle politique et un mécanisme de mesure du rendement afin de surveiller et de gérer les notes de rappel, et tous les employés et gestionnaires du Bureau avaient reçu une formation sur la nouvelle politique en juin 2011. Le Bureau prévoyait éliminer le recours aux notes de rappel après l'implantation de son nouveau système de gestion des cas, en les remplaçant par un processus de demandes de service générées par le système et créées manuellement, afin de rationaliser le processus de suivi.

MESURES D'EXÉCUTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Recommandation 5

Pour percevoir les arriérés plus efficacement, le Bureau des obligations familiales devrait s'assurer que les employés chargés de l'exécution des ordonnances :

- *entreprennent des mesures d'exécution à la fois pour les dossiers courants et pour les dossiers nouvellement inscrits dans des délais plus raisonnables;*
- *consignent les raisons pour lesquelles des mesures d'exécution particulières ont ou n'ont pas été prises, et se concentrent sur les mesures susceptibles d'être les plus efficaces dans les circonstances propres à chaque dossier.*

Le Bureau devrait aussi mettre en place un mécanisme de contrôle de qualité et une supervision de gestion efficace afin d'évaluer si des efforts raisonnables sont faits pour percevoir les arriérés. S'il est déterminé que ce n'est pas le cas, il devrait prendre des mesures correctives.

Comme la principale difficulté consiste généralement à retracer le payeur, le Bureau devrait discuter avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée des restrictions actuelles en ce qui concerne l'accès aux adresses des payeurs figurant dans la base de données de l'Assurance-santé de l'Ontario.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010,* nous avions noté qu'environ les deux tiers des payeurs de pensions alimentaires ne s'acquittaient pas de leurs obligations familiales ou s'en acquittaient en partie seulement et que les mesures d'exécution n'étaient souvent pas prises dans des délais opportuns et n'étaient pas efficaces. Nous avions constaté que pour les dossiers en souffrance, il avait fallu en moyenne presque quatre mois avant que les agents prennent une première mesure d'exécution, et sept mois dans le cas des dossiers nouvellement inscrits pour lesquels une pension alimentaire pour conjoint ou enfants n'avait encore jamais été versée. Nous avions également observé qu'il existait de longs délais entre les mesures d'exécution, variant de six mois à cinq ans (moyenne de deux ans), et qu'on traitait de 20 % à 25 % seulement des dossiers du Bureau au cours d'une année donnée.

Le Bureau était d'accord avec nos recommandations et, dans sa réponse à notre rapport de 2010, il a affirmé qu'il actualisait ses politiques et ses procédures afin d'accroître la cohérence et l'efficacité des mesures d'exécution. Il avait également l'intention de mettre en place, en 2012, une nouvelle technologie de gestion des cas, afin de permettre la prise

de mesures d'exécution proactives. Par ailleurs, il collaborait avec le gouvernement fédéral, des organismes d'exécution de la loi et d'autres ministères provinciaux afin d'obtenir l'accès à de nouveaux outils et bases de données pouvant l'aider à retrouver les payeurs délinquants.

Au moment de notre suivi, le Bureau nous a informés qu'en 2009, il avait examiné, avec l'aide d'un cabinet d'experts-conseils, ses processus relatifs aux audiences sur le défaut et aux mandats de dépôt. Il avait ensuite apporté des changements aux deux processus pour améliorer le contrôle de la qualité et la surveillance. Il a également indiqué qu'en novembre 2010, il avait entamé des discussions avec le gouvernement fédéral et des organismes d'exécution de la loi, dans le but d'avoir accès à de nouveaux outils de localisation, comme la base de données du Centre d'information de la police canadienne. Cette demande a finalement été rejetée, mais en décembre 2010, le Bureau du registraire général de l'état civil a accordé au Bureau l'accès à sa base de données, où il peut obtenir des rapports sur l'enregistrement des décès et les changements de nom qui l'aideront à retrouver les clients et à vérifier les décès.

Le Bureau a indiqué qu'il avait produit un rapport établissant le profil des arriérés en février 2011 et qu'il avait lancé, en avril 2011, un projet en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD) visant à obtenir l'accès à sa base de données sur les personnes inscrites contenant les adresses des détenteurs de cartes d'assurance-santé de l'Ontario. Le Bureau a été autorisé à faire manuellement un nombre illimité de demandes d'adresses, en passant par une ressource désignée du Ministère. En mai 2011, le Bureau a également obtenu accès aux bases de données de la Société d'évaluation foncière des municipalités et du Registre d'enregistrement des sûretés mobilières. En août 2011, les sept spécialistes de la localisation du Bureau ont obtenu un accès illimité à la base de données sur les personnes inscrites. La direction du Bureau nous a expliqué que cet outil a été l'un des plus utiles pour retrouver les payeurs et a entraîné une amélioration notable du taux de succès à cet égard.

CHARGE DE TRAVAIL

Recommandation 6

Pour aider à améliorer l'administration de son programme d'exécution des ordonnances, le Bureau des obligations familiales devrait :

- *établir des critères raisonnables et des points de référence pour définir ce qui constitue une charge de travail gérable, et doter ses activités d'exécution des ordonnances en conséquence;*
- *surveiller et évaluer régulièrement le rendement et l'efficacité du personnel chargé de l'exécution des ordonnances, de façon individuelle et collective, notamment en ce qui concerne la réponse aux demandes de renseignements, la prise de mesures d'exécution appropriées en temps opportun et la perception des pensions alimentaires en souffrance.*

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions constaté que les agents d'exécution traitaient chacun 1 377 dossiers en moyenne, alors que la charge de travail moyenne du personnel d'exécution de deux autres grandes provinces était de 446 et 312, respectivement. Nous avions également observé que le Bureau n'avait jamais établi de normes relativement à une charge de travail raisonnable et qu'il n'avait pas de système de surveillance permettant à la direction d'évaluer la productivité du personnel.

Dans sa réponse à notre rapport, le Bureau a indiqué que des efforts étaient en cours pour établir un nouveau modèle de gestion de la charge de travail du personnel et que le travail à cet égard devrait être terminé à la fin de 2010. De plus, le nouveau système de gestion des cas qu'il était prévu de mettre en place d'ici la fin de 2012 devait fournir au personnel de meilleurs outils, comme les rappels automatisés, et permettre à la direction de mieux surveiller l'efficacité des mesures d'exécution.

Au moment de notre suivi, le Bureau nous a informés qu'il avait commencé, en février 2011, à suivre les mesures de productivité du personnel d'exécution. Ces mesures visaient à évaluer, entre autres, la rapidité des réponses aux appels, l'opportunité et la pertinence des mesures d'exécution, et l'utilisation appropriée des notes de rappel.

PENSIONS ALIMENTAIRES EN SOUFFRANCE

Recommandation 7

Pour pouvoir concentrer ses efforts sur les dossiers les plus susceptibles de donner des résultats et mesurer objectivement l'efficacité de ses activités d'exécution, le Bureau des obligations familiales devrait colliger de meilleures données sur les pensions alimentaires en souffrance.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions constaté que le montant total des pensions alimentaires en souffrance au 31 décembre 2009 s'élevait à environ 1,6 milliard de dollars, une hausse de 23 % par rapport à notre dernière vérification en 2003. Le Bureau avait peu de renseignements sur ce montant, ne pouvait pas nous fournir les arriérés individuels accumulés dans ce total, ni préciser la portion de ce montant jugée irrécouvrable.

Le Bureau était d'accord avec notre recommandation et, dans sa réponse à notre rapport de 2010, il a affirmé qu'il avait élaboré des normes de mesure du rendement pour renforcer sa fonction de perception. Ces mesures incluaient les coûts de la perception des pensions alimentaires, la valeur des arriérés dus, le nombre de mesures d'exécution prises selon le type, et les taux de versement des pensions.

Au moment de notre suivi, le Ministère des Services sociaux et communautaires nous a informés qu'il avait analysé, en novembre 2011, les pratiques exemplaires relatives aux arriérés d'autres administrations. En décembre 2010, le Ministère a lancé un projet visant à renforcer sa capacité à recueillir de meilleures données sur les pensions alimentaires en souffrance, les comportements des clients et l'efficacité des mesures d'exécution. Le projet comptait quatre résultats : le profil des arriérés, l'évaluation de la possibilité de recouvrer les arriérés, l'évaluation de l'efficacité des mesures d'exécution du Bureau concernant la perception et la conformité, et une ligne directrice sur la façon de mieux cibler les dossiers afin d'encourager le paiement des pensions alimentaires. Le profil des arriérés a été terminé en février 2011 et, en septembre 2011, l'équipe de projet a élaboré des mesures opérationnelles relatives aux arriérés, notamment les coûts de la perception des pensions alimentaires, le nombre de mesures d'exécution selon le type, et les taux de versement.

Le Bureau a également indiqué qu'il avait commencé en mars 2012 à mettre à jour ses politiques et procédures liées à la gestion et au classement des arriérés, projet qu'il devrait avoir terminé à la fin de 2012.

TRAITEMENT DES PAIEMENTS

Recommandation 8

Bien que le Bureau des obligations familiales réussisse généralement bien à traiter et à remettre la majorité des pensions alimentaires aux bénéficiaires voulus en temps opportun, il devrait renforcer ses contrôles internes comme suit :

- *en effectuant un suivi plus rigoureux des comptes d'attente identifié, non identifié et divers et en compensant les sommes de façon plus diligente;*
- *en consignant adéquatement les motifs à l'appui des fonds débloqués des comptes d'attente, y compris les preuves que la direction a examiné et approuvé le déblocage des fonds.*

Le Bureau devrait aussi se doter d'une capacité informatique permettant de calculer les intérêts courus à l'égard des pensions alimentaires en souffrance.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions constaté que les contrôles comptables des pensions reçues des payeurs et les versements subséquents aux bénéficiaires étaient généralement

satisfaisants. Cependant, nous avions également appris que certaines pensions alimentaires étaient bloquées dans des comptes d'attente pour différentes raisons et que ces comptes ne faisaient pas l'objet d'un contrôle adéquat. Notre examen avait révélé, par exemple, que le Bureau n'avait pas effectué de suivi ni compensé près des trois quarts des soldes d'un compte donné, d'une valeur totale de 2,9 millions de dollars, dans le délai prescrit de 90 jours suivant la réception, et que ces soldes dataient en moyenne de plus de neuf mois. Au moment de notre vérification, un autre compte d'attente, se chiffrant à 2,1 millions de dollars, contenait des soldes datant en moyenne de plus de trois ans. Un troisième compte qui n'était pas géré adéquatement contenait 7,2 millions de dollars. Nous avions aussi constaté que les enquêtes et les décisions concernant le déblocage des fonds dans ces comptes d'attente n'étaient souvent pas consignées ni approuvées comme il se doit.

Dans sa réponse à notre rapport, le Bureau a indiqué qu'il avait affecté du personnel au suivi des soldes de ces comptes d'attente et qu'il planifiait de réviser ses politiques financières afin d'y intégrer des calendriers d'exécution pour que les clients reçoivent leurs paiements plus rapidement.

Au moment de notre suivi, le Bureau a fait savoir qu'il avait remanié ses fonctions comptables en juillet 2010, et qu'il avait ajouté du personnel financier afin de mieux répartir les tâches, d'augmenter la capacité d'analyse et de mieux surveiller le processus de paiement des pensions alimentaires. En octobre 2010, le Bureau avait adopté de nouvelles procédures pour trier et analyser les opérations des comptes d'attente et pour documenter les raisons du blocage ou du déblocage des fonds dans ses comptes. Il a également mis au point de nouveaux rapports permettant d'assurer la surveillance quotidienne des soldes des comptes d'attente.

Par ailleurs, le Bureau nous a informés qu'il avait adopté, en mars 2011, une politique relative au journal de l'utilisateur pour les notes de rappel, qui prévoyait des délais applicables aux mesures liées aux notes et au traitement des paiements. À l'automne 2011, le Bureau a lancé un projet de localisation pour un échantillon d'opérations dans le compte d'attente « divers », et il a été en mesure de fermer certains comptes et de débloquer des pensions alimentaires pour certains clients. Le Bureau a indiqué qu'en mars 2012, il avait réduit les comptes d'attente de 2,2 millions de dollars (44 %) et le compte « divers » de 1,4 million de dollars (19 %) par rapport aux soldes de décembre 2009.

En ce qui concerne les intérêts liés aux pensions alimentaires en souffrance, le Bureau nous a informés qu'il n'a pas l'autorisation légale pour calculer les intérêts, mais qu'il exige des intérêts lorsque l'ordonnance du tribunal comprend une clause de paiement des intérêts et que le bénéficiaire en fait la demande.

MESURES DU RENDEMENT

Recommandation 9

Pour déterminer s'il atteint les objectifs qu'il s'est fixé et pour repérer en temps opportun les points à améliorer, le Bureau devrait définir ses indicateurs opérationnels clés, établir des cibles réalistes, ainsi que mesurer son degré de réussite à l'égard de ces cibles et en rendre compte.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions conclu que le Bureau ne disposait pas de renseignements suffisants pour bien évaluer le degré de réussite à l'égard de ses objectifs opérationnels, ni pour cerner les aspects à améliorer. Nous avions proposé un nombre d'éléments où l'information de gestion serait utile, tels que le délai requis pour le versement des fonds reçus aux bénéficiaires, le caractère opportun des diverses mesures d'exécution, et la période d'arriéré dans les comptes.

Dans sa réponse à notre rapport, le Bureau a indiqué qu'il avait établi un cadre de mesure du rendement et qu'il travaillait à l'élaboration de mesures opérationnelles, notamment en ce qui concerne les coûts associés à la perception des pensions alimentaires et le délai nécessaire pour répondre à la modification d'une ordonnance alimentaire.

Au moment de notre suivi, le Bureau nous a informés qu'il avait terminé en 2010 plusieurs projets de mesure du rendement. Le premier consistait à mettre en oeuvre un « tableau de bord de la haute direction » pour lui donner un aperçu des principaux indicateurs de rendement et mesures du rendement du Bureau, de façon à voir s'il atteignait ses objectifs internes notamment au chapitre du service à la clientèle, des activités et de la viabilité financière. En novembre 2010, le Bureau a mis en oeuvre des mesures du rendement opérationnel au niveau des directions dans le but de fournir aux gestionnaires et aux directeurs de l'information pour une meilleure gestion du personnel et des processus opérationnels. En décembre 2010, il a établi un protocole afin d'intégrer ses mesures du rendement dans le nouveau système de gestion des cas, de sorte que cette information soit toujours disponible au moment de l'entrée en service du système.

Le Bureau nous a également informés qu'il avait recruté, en octobre 2011, un cadre supérieur chargé de l'efficacité des programmes et de l'assurance qualité afin de mieux cibler les domaines de l'établissement des objectifs et de la mesure du rendement et d'accroître l'expertise dans ces domaines. En janvier 2012, le Bureau a terminé son cadre d'assurance qualité dans lequel sont intégrées les mesures du rendement ayant été élaborées.

Le Bureau a indiqué qu'il poursuivrait son travail visant à mieux définir et mesurer d'autres indicateurs du rendement des programmes dans les domaines de la recouvrabilité, de l'efficacité de l'exécution et du profilage des cas.

SYSTÈMES INFORMATIQUES

Recommandation 10

D'ici à ce que le nouveau système de TI soit élaboré et mis en oeuvre, le Bureau des obligations familiales devrait renforcer ses exigences et ses processus en matière de sécurité de ses activités de TI actuelles, y compris le système MECA, afin de mieux protéger les renseignements confidentiels à propos des clients.

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions conclu que le principal logiciel opérationnel du Bureau était désuet et qu'il ne soutenait pas adéquatement ses activités administratives, et qu'un projet de développement d'un nouveau système informatique avait été abandonné après des dépenses de 21 millions de dollars. Au moment de notre vérification, le Bureau travaillait à l'élaboration d'un nouveau système, dont la mise en oeuvre était prévue en avril 2012, au coût prévu de 49,4 millions.

En réponse à notre rapport, le Bureau a indiqué qu'il avait pris des mesures pour atténuer les risques associés à ses anciens systèmes, dont des tests de pénétration de ses pare-feu et serveurs et le lancement d'un projet visant à explorer une fonctionnalité organisationnelle de transfert de fichiers afin d'améliorer le contrôle des échanges d'information avec des organismes externes. Il avait également affirmé qu'il était en voie de déployer une nouvelle solution de gestion des dossiers en 2012.

Au moment de notre suivi, le Bureau a indiqué qu'il avait instauré un processus trimestriel de révision des mots de passe, afin de mieux contrôler et surveiller l'accès au système. En décembre 2010, les Services de sécurité de la FPO avaient procédé à des essais sur les pare-feu et les services du centre de données de Kingston. Par ailleurs, en mars 2011, le Bureau avait étendu l'utilisation de son service de transfert électronique de fichiers pour assurer l'échange sécurisé des renseignements avec différents organismes externes. Nous avons aussi appris que la nouvelle solution de gestion des dossiers est pratiquement terminée et qu'elle devrait entrer en service à la fin de 2012.

Chapitre 4
Section
4.04

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Services de soins à domicile

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) passent des contrats avec des fournisseurs de services pour qu'ils fournissent des services de soins à domicile aux Ontariens qui, sans ces services et soutiens, pourraient avoir à être admis dans des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée. Les soins à domicile aident également des personnes âgées fragiles et handicapées à vivre chez elles de la manière la plus autonome possible.

Les CASC ont pour rôle de déterminer si les clients potentiels sont admissibles et d'approuver la prestation de services professionnels, tels que les soins infirmiers, la physiothérapie et le travail social, ainsi que des services de soutien à la personne et d'aide familiale, comme le soutien à la vie quotidienne. Les CASC autorisent également les admissions dans des établissements de soins de longue durée. Au cours des trois dernières années, le financement des soins à domicile a augmenté de 10,5 %, passant de 1,9 milliard de dollars en 2009-2010 à 2,1 milliards en 2011-2012. En 2011-2012, l'Ontario a fourni des services à 637 700 clients, comparativement à environ 600 000 clients en 2009-2010, ce qui représente une hausse de 6 %.

L'Ontario compte 14 CASC, dont chacun relève d'un des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province. Quant aux RLISS, ils doivent rendre compte au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère).

En 2010, nous avons effectué une vérification afin de déterminer si des mécanismes avaient été mis en place pour répondre aux besoins en soins à domicile et assurer une prestation uniforme des services à l'échelle de la province. Dans le cadre de notre vérification, nous avons visité 3 des 14 CASC – soit ceux du Sud-Est, du Centre et de Hamilton Niagara Haldimand Brant – et réalisé des sondages auprès des 11 autres.

Nous avions reconnu dans notre vérification de 2010 que le Ministère avait convenu qu'améliorer les soins à domicile permettrait non seulement de réaliser des économies, mais aussi de rehausser la qualité de vie des clients en leur permettant de rester chez eux. Nous avions également constaté que le financement des soins à domicile avait augmenté substantiellement depuis notre vérification de 2004, et que, d'après des sondages indépendants sur la satisfaction des clients des CASC, les bénéficiaires de soins à domicile étaient généralement satisfaits des services reçus.

Cependant, nous notions que certaines des principales préoccupations concernant le programme

de soins à domicile qui avaient été signalées dans nos rapports de vérification de 2004 et 1998 n'avaient pas encore été réglées. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Les fonds par personne accordés aux 14 CASC pour les soins à domicile variaient largement, ce qui donnait lieu à des iniquités de financement. Les fonds totaux des CASC n'étaient pas alloués en fonction des besoins particuliers des clients ou même sur une base plus générale en fonction de facteurs locaux, tels que la taille de la population, l'âge, le sexe ou la résidence en région rurale.
- Bien que la politique du Ministère exige des CASC qu'ils administrent les programmes de manière uniforme afin d'assurer un accès équitable aux clients quel que soit leur lieu de résidence, les contraintes de financement ont fait en sorte qu'un des trois CASC que nous avons visités avait priorisé ses services de façon que seules les personnes à risque élevé soient admissibles aux services de soutien à la personne, par exemple pour se laver, se changer et faire sa toilette. Les clients à risque modéré de ce CASC n'étaient pas considérés comme admissibles aux services de soins à domicile, alors qu'ils l'auraient été dans les deux autres CASC visités.
- Onze des 14 CASC ont une liste d'attente pour différents soins à domicile. Les trois autres CASC disaient n'avoir pratiquement aucune liste d'attente. Cette disparité pourrait aussi indiquer que les ressources sont distribuées inéquitablement entre les 14 CASC.
- En l'absence de lignes directrices standards sur les services, chaque CASC avait élaboré ses propres lignes directrices concernant la fréquence et la durée des services. Il y avait donc des différences dans le temps alloué à chaque tâche et la fréquence recommandée des visites, de sorte que le niveau de service offert aux personnes ayant des besoins semblables pouvait varier d'un CASC à l'autre.
- Malgré les progrès réalisés par les CASC dans la mise en oeuvre d'un outil normalisé d'évaluation initiale des besoins des clients, dans bien des cas, ces évaluations n'étaient pas effectuées en temps opportun.
- Un seul des CASC visités rendait couramment visite à ses fournisseurs de services de façon proactive afin de surveiller la qualité des services fournis.
- Les CASC déploraient le fait qu'ils ne pouvaient pas obtenir les services de fournisseurs externes en régime de concurrence. Le Ministère leur avait demandé de suspendre le processus d'approvisionnement concurrentiel à trois reprises depuis 2002, et le processus était encore suspendu au moment de notre vérification de 2010. Cette situation a entraîné d'importantes différences dans les tarifs payés aux fournisseurs pour la prestation de services similaires.
- Les 14 CASC avaient fait de bons progrès dans la mise en oeuvre d'un système actualisé d'information de gestion des cas afin de fournir une information utile pour la mesure et l'amélioration du rendement.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère ainsi que les CASC s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon l'information fournie par le Ministère et les trois CASC visités pour notre vérification de 2010, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de toutes les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2010*. Il faudra cependant plus de temps pour mettre substantiellement en oeuvre la plupart d'entre elles. Par exemple, les

CASC s'attendent à ce que de nouvelles normes de soins soient diffusées d'ici le 31 mars 2013, ce qui les aidera à mieux gérer leur charge de travail. Par ailleurs, des mesures progressives sont en voie de réalisation pour améliorer les modalités d'affectation des fonds aux CASC et la façon dont ils paient leurs fournisseurs de services, afin de mieux tenir compte des besoins des clients et des résultats obtenus. L'état des mesures prises est résumé après chaque recommandation.

FINANCEMENT DES SERVICES DE SOINS À DOMICILE

Recommandation 1

Pour que les gens ayant des besoins semblables qui vivent dans différentes parties de la province reçoivent des niveaux semblables de services de soins à domicile, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les RLISS, doit répartir les fonds entre les CASC en se basant principalement sur les besoins évalués de chaque collectivité, par exemple en utilisant le Modèle d'allocation fondée sur la santé qui est proposé.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait entrepris une réforme du financement du système de santé afin de passer du financement global au financement fondé sur les patients. Les fonds seront affectés aux CASC conformément au Modèle d'allocation fondé sur la santé (MAS), qui estime les dépenses prévues au niveau des CASC en se fondant sur des données démographiques, cliniques et financières. De plus, les fonds pour certaines interventions seraient alloués sous un autre volet du financement fondé sur les patients, appelé actes médicaux fondés sur la qualité, où les fournisseurs de soins de santé touchent des fonds en fonction du nombre de patients qu'ils soignent pour des actes médicaux choisis, sur la base de taux normalisés pour chaque acte médical.

Le Ministère nous a avisés qu'il avait modifié le MAS afin de tenir compte des coûts particuliers de chaque CASC et de grouper les clients des CASC en fonction des composantes de l'outil *Resident Assessment Instrument – Home Care* (méthode d'évaluation RAI), comme les mesures de l'état de santé. En décembre 2011, il a utilisé le MAS révisé pour allouer un financement de base de 27 millions de dollars qui permettra aux RLISS de commencer à redresser certaines des iniquités historiques dans la répartition des fonds entre les 14 CASC. Il a également appliqué le MAS en 2012-2013 pour redistribuer environ 10 % du financement de base des CASC tout en veillant à maintenir la stabilité du système et à préserver l'accès aux services. Le Ministère a ajouté qu'en 2012-2013 il utiliserait le MAS afin de déterminer une partie du nouveau financement de base alloué aux RLISS pour le secteur communautaire, comme le gouvernement l'avait annoncé.

Le Ministère a déclaré qu'il continuerait de travailler avec les CASC à améliorer le modèle de financement pour les exercices à venir. À cette fin, il prévoit d'accroître la proportion du financement de base des CASC alloué dans le cadre de la Réforme du financement du système de santé jusqu'à ce que les CASC reçoivent 70 % de leurs allocations selon le financement fondé sur les patients d'ici l'exercice 2014-2015. Le Ministère a également indiqué qu'il fournirait de plus amples renseignements aux CASC et aux RLISS pour les aider à ménager la transition à la nouvelle approche de financement.

PRESTATION DES SERVICES DE SOINS À DOMICILE

Charges de travail en gestion des cas

Recommandation 2

Afin d'optimiser le déploiement des responsables de la gestion des cas et d'encourager la prestation de niveaux de services équitables partout dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit travailler avec les RLISS et l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario à établir des lignes directrices sur le nombre de clients devant être attribués aux responsables de la gestion des cas.

État

Selon le Ministère et les trois CASC, le nouveau modèle adopté dans le cadre du Projet d'intégration des soins (PIS) est en train de redéfinir les modalités de prestation des services de santé. Le modèle utilise une approche de gestion de cas fondée sur la population qui a été mise au point par l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario. Les clients sont classés dans différentes populations et sous-populations en fonction de facteurs tels que l'état de santé, le degré d'indépendance et le risque d'épisodes aigus. Le modèle permet aux gestionnaires de cas de se spécialiser dans certaines populations clientes, de coordonner les soins aux clients à l'échelle du système de santé et de surveiller l'impact des soins fournis.

Les trois CASC nous ont informés que, toujours dans le cadre du PIS, ils s'employaient à mettre en oeuvre des normes de soins ainsi que des lignes directrices sur le nombre de clients par gestionnaire de cas qui précisent le rôle du personnel de prestation des services et les attentes à son égard par population et sous-population de clients. Ils ont ajouté que les 14 CASC classaient les clients selon des définitions uniformes des populations et sous-populations afin de permettre une redistribution de la charge de travail entre les gestionnaires de cas. Les normes en vigueur au moment de notre suivi avaient été approuvées par tous les CASC en juillet 2011. Les normes évolueront au fur et à mesure de l'identification d'autres sous-populations et de la mise en oeuvre. Les CASC prévoyaient de les avoir entièrement mises en oeuvre d'ici le 31 mars 2013.

Au moment de notre suivi, le modèle était appliqué à quatre domaines de soins : les personnes nécessitant des soins des plaies; les personnes nécessitant des soins palliatifs; les personnes âgées fragiles; et les enfants médicalement fragiles. Il met l'accent sur les coûts ou les volumes élevés et la possibilité d'améliorer les soins et d'en réduire le coût ou d'obtenir plus de soins au même coût.

Le Ministère nous a avisés qu'il mettait à l'essai un nouveau modèle de soin des plaies en utilisant des parcours et des paiements fondés sur les résultats dans quatre CASC, le but étant d'appliquer le nouveau modèle à tous les CASC et tous les types de plaies. Cinq établissements d'essai des soins palliatifs ont également été mis en place, et les CASC devraient entamer les recherches initiales sur les parcours de soins fondés sur les résultats pour les personnes âgées fragiles et les enfants médicalement fragiles en avril 2013. Les CASC et fournisseurs de services participants devraient être nommés à ce moment-là.

Selon le Ministère, des experts de l'extérieur étaient en train d'évaluer tout le travail effectué dans le cadre du PIS afin de déterminer les meilleures options stratégiques pour les soins de santé et leur financement et de les intégrer au système.

Admission aux services ou inscription sur les listes d'attente; surveillance de la prestation des soins à domicile; réévaluation des clients aux fins du maintien des services

Recommandation 3

Pour s'assurer que les niveaux de service offerts aux clients des soins à domicile sont appropriés et uniformes, les Centres d'accès aux soins communautaires doivent :

- *vérifier si les responsables de la gestion des cas respectent les délais prescrits pour l'évaluation initiale du client et les réévaluations périodiques et, le cas échéant, s'assurer que les responsables de la gestion des cas consignent les raisons du non-respect des délais dans le dossier des clients concernés;*
- *améliorer la surveillance des fournisseurs externes pour mieux s'assurer que les niveaux de services prévus et payés sont fournis aux clients des services de soins à domicile;*
- *examiner périodiquement les plaintes et événements concernant les clients afin de repérer les problèmes systémiques qui nécessitent un suivi.*

Afin de promouvoir un financement et des niveaux de services équitables à l'échelle de la province, le

ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en partenariat avec les RLISS, doit envisager d'intégrer des données sommaires tirées de l'instrument d'évaluation RAI pour aider à élaborer un modèle de financement axé davantage sur les besoins du client et encourager les CASC à adopter des critères uniformes pour la priorisation des différents niveaux de services de soins à domicile.

État

Selon les trois CASC, des travaux étaient en cours afin d'améliorer le Client Health Related Information System (CHRIS) (système d'information sur le dossier de santé du client) afin de favoriser la conformité aux normes de soins approuvées par la province au niveau du client individuel. Cela devrait aussi permettre de mieux surveiller les évaluations et réévaluations des clients. Le système amélioré rappellera aux gestionnaires de cas les dates limites de présentation des évaluations par modèle de soins et type de population selon les normes de soins. Les améliorations prévues du CHRIS sont entrés en vigueur en octobre 2012.

Les trois CASC ont indiqué qu'ils avaient différents moyens de surveiller les normes de réévaluation en attendant que les améliorations au système CHRIS soient pleinement mises en oeuvre. Le premier CASC vérifie manuellement les dossiers des clients qui n'avaient pas été évalués au moment prévu, pour s'assurer que les raisons de cette omission sont valides et documentées. Le deuxième CASC surveille dans quelle mesure les normes sont respectées au niveau de la charge de travail et de l'organisation afin d'aider à cerner les problèmes. Les gestionnaires de cas du troisième CASC étaient en train de déterminer la fréquence souhaitable des réévaluations en fonction du type de population cliente. Ce CASC avait terminé son examen des dossiers en juillet 2012 et il s'attendait à modifier la fréquence de ses réévaluations en fonction des nouvelles normes de soins aux clients pour les CASC d'ici la fin novembre 2012.

Les trois CASC nous ont informés qu'ils avaient adopté un cadre de vérification pour la surveillance des fournisseurs de services sous contrat. Le cadre comprend un processus d'évaluation des risques afin de cerner les secteurs dans lesquels la province devrait concentrer ses activités de vérification. En 2011, les processus d'identification, de rapport, de gestion et d'amélioration de la qualité associés aux visites manquées ont fait l'objet de vérifications dans trois CASC. Les processus de vérification pour l'évaluation de la conformité et de la qualité des services devaient être peaufinés par un groupe de travail provincial sur les visites manquées tout au long de 2012.

Selon les trois CASC, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario tient un site panprovincial de production de rapports où sont saisies des données servant à évaluer le rendement des fournisseurs de services. Les trois CASC ont indiqué qu'ils examinaient périodiquement les données sur le rendement avec leurs fournisseurs de services et qu'ils discutaient des points à améliorer. Ils ont également précisé que des travaux étaient en cours pour mettre au point des mesures de rendement qui permettront de mieux surveiller les résultats pour les clients; leur objectif était de commencer à produire des rapports publics au niveau des fournisseurs de services par l'entremise de Qualité des services de santé Ontario d'ici 2013-2014.

Les trois CASC nous ont informés qu'ils surveillaient les plaintes et les événements afin de déterminer les points nécessitant un suivi. Les 14 CASC ont établi un cadre provincial commun de gestion des événements afin d'uniformiser les modalités de suivi et de gestion des plaintes des clients et de certains événements clés à l'échelle du secteur. Les trois CASC nous ont informés que 13 des CASC avaient fini d'aligner les données saisies sur le nouveau cadre de gestion des événements, et que les autres le feraient plus tard.

Comme noté ci-haut, le Ministère envisage un financement fondé sur les patients et travaille avec les CASC à améliorer le MAS, qui utilise des données démographiques, cliniques et financières pour estimer les dépenses prévues au niveau des CASC.

Le Ministère nous a fait savoir que, pour améliorer le MAS, il y avait intégré certains volets de la méthode d'évaluation RAI afin d'allouer des fonds pour les clients de soins de longue durée. Les données utilisées comprennent des mesures de l'état de santé, qui peuvent servir à grouper les clients et les coûts connexes. Il est aussi mentionné plus haut que les CASC travaillent à l'élaboration et à la mise en oeuvre de normes de soins, qui établiraient des critères uniformes pour prioriser les niveaux de services de soins à domicile.

Acquisition de services auprès d'entrepreneurs

Recommandation 4

Afin d'assurer la rentabilité des services de soins à domicile acquis auprès de fournisseurs de l'extérieur, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit, en collaboration avec les RLISS et l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario :

- *évaluer formellement les économies qui devraient découler du fait de permettre aux CASC d'acquérir des services de soins à domicile en régime de concurrence, tout en tenant compte de l'impact potentiel sur les clients et les niveaux de services;*
- *entre-temps, effectuer un examen des tarifs versés aux fournisseurs par type de service dans tout l'Ontario afin de déterminer si les variations importantes de tarifs sont justifiées par rapport au coût réel des services.*

État

Le Ministère nous a informés que les CASC n'avaient pas encore été autorisés par le gouvernement à procéder à un approvisionnement concurrentiel au moment de notre suivi et qu'ils ne pouvaient donc pas commencer à se procurer des services de soins à domicile en régime de concurrence. Il nous a aussi informés que les CASC travaillaient avec leurs fournisseurs pour que ceux-ci soient conscients des attentes en matière de rendement, qu'ils mettent l'accent sur une amélioration continue de la qualité dans le cadre de leurs activités de base et qu'ils disposent des outils, de la formation et des renseignements appropriés pour appuyer une prestation de qualité.

Le Ministère a indiqué qu'un élément de conception clé de son Projet d'intégration des soins (PIS) serait l'élaboration d'un processus de paiement substitut. Selon le nouveau processus, la rémunération des fournisseurs de services de soins à domicile sous contrat dépendrait de l'obtention de résultats déterminés pour les patients à l'aide de parcours des soins fondés sur des données probantes et les pratiques exemplaires. Au moment de notre suivi, le processus de paiement substitut était mis à l'essai dans deux centres de soin des plaies. Premièrement, des jalons de soin des plaies sont fixés (par exemple, une plaie doit être cicatrisée à 30 % après 30 jours), puis la rémunération du fournisseur est fondée sur l'atteinte de ces jalons. Les CASC ont fait remarquer que les leçons tirées de l'élaboration du processus de paiement substitut éclaireraient l'initiative ministérielle de financement fondé sur les patients ainsi que l'approche contractuelle à l'avenir. Selon le Ministère, le financement axé sur les patients aide à aplanir les variations de taux, car le paiement se fonde sur ce que le Ministère appelle des parcours de soins basés sur des données probantes et les pratiques exemplaires plutôt que sur des unités de service discrètes.

Le Ministère nous a informés que le PIS avait également apporté les modifications nécessaires pour que le système d'information électronique puisse traiter un nouveau type de facturation. La facturation se fondera sur les groupes de services associés aux résultats pour les clients et le montant établi des paiements plutôt que sur les unités de services de soins à domicile (volume de service). Le système modifié de facturation pour le soin des plaies devait être déployé dans la moitié des CASC en octobre 2012 et la mise en service intégrale devrait avoir lieu d'ici avril 2013. Selon le Ministère, cette approche de facturation sera appliquée aux soins palliatifs vers avril 2013 et à d'autres

catégories de soins au fur et à mesure que seront déterminés les parcours de soins et le montant des paiements associés.

En avril 2012, en se fondant sur les travaux liés au PIS, les CASC ont lancé l'initiative Qualité et valeur des soins à domicile. Dans le cadre de cette initiative, ils s'emploient avec les fournisseurs de services et leurs associations respectives à examiner les exigences contractuelles. Les examens doivent porter sur l'intégration des soins, les méthodes de remboursement axées sur les résultats, les indicateurs de rendement des fournisseurs de services, la gestion des contrats fondée sur les résultats pour les clients, la répartition des parts du marché, les frontières géographiques et les volumes de service.

GESTION ET ANALYSE DES DONNÉES

Recommandation 5

Pour tirer pleinement parti des récentes améliorations au système d'information sur la gestion des cas, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les RLISS, doit examiner les données sommaires à l'échelle de la province et de la région afin d'améliorer sa surveillance des services de soins à domicile actuellement fournis.

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait mené des séances annuelles de formation standard fondées sur les recommandations des CASC. La dernière séance d'information, tenue en mars 2012, devait aider le Ministère et les CASC à mieux comprendre les problèmes entourant l'exactitude des données, l'uniformité et les cas isolés ainsi que les processus employés pour régler ces problèmes. Le Ministère a indiqué que les 14 CASC avaient participé à la séance.

Selon le Ministère, les équipes de gestion des finances et du rendement des RLISS utilisaient les données des CASC à des fins de comparaison et de surveillance du rendement. Par exemple, les examens financiers comparaient l'utilisation et les coûts par centre fonctionnel ainsi que les modalités d'affectation des fonds de chaque CASC par rapport aux autres CASC.

Selon le Ministère, les RLISS soumettent les activités de chaque CASC à une surveillance mensuelle et trimestrielle, en utilisant des tableaux de bord pour comparer le rendement aux résultats attendus. Les RLISS surveillent également les activités des CASC par rapport à celles des autres CASC afin d'examiner et de comparer le rendement. Des comparaisons sont faites dans des domaines tels que les équivalents temps plein de gestion des cas, les volumes de soins infirmiers, de services de soutien personnel et de services domestiques, les volumes et dépenses en services thérapeutiques ainsi que l'utilisation des services scolaires.

Les trois CASC nous ont informés qu'ils présentaient individuellement à leurs RLISS des rapports sur les indicateurs requis aux termes de leurs ententes de responsabilité ainsi que les rapports périodiques demandés par les RLISS sur tout autre indicateur, selon les priorités dans leur région. Les CASC ont également indiqué qu'on leur demandait souvent de soumettre d'autres rapports spéciaux aux RLISS et au Ministère. Différents indicateurs de la qualité des soins à domicile pour les clients de longue durée — comme les temps d'attente dans chaque collectivité, les fonctions cognitives et la satisfaction des clients à l'égard des services de soins à domicile — sont affichés sur le site Web de Qualité des services de santé Ontario.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Services des urgences des hôpitaux

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Les services des urgences des hôpitaux fournissent aux patients qui arrivent à l'urgence par leurs propres moyens ou par ambulance des soins médicaux pour traiter un large éventail de maladies et de blessures. La qualité et l'efficience de la prestation des soins aux patients dans les urgences dépendent de différents éléments interreliés, tels que le déchargement rapide des patients transportés par ambulance, le triage prompt et fiable (c.-à-d. la priorisation des patients selon l'urgence de leur maladie ou blessure), les évaluations par le personnel infirmier et les médecins, les services de diagnostic et de laboratoire, la consultation de spécialistes, et le traitement. En 2011-2012, les services des urgences des hôpitaux de la province ont reçu environ 5,9 millions de visites (5,4 millions en 2009-2010), dont le coût approximatif s'élevait à 1,1 milliard de dollars (960 millions en 2009-2010).

Le public soupçonne que les principales causes des longues périodes d'attente aux urgences sont les patients ambulatoires souffrant de troubles mineurs et les questions liées à l'administration des hôpitaux, telles que le manque de personnel aux urgences. Cependant, au moment de notre vérification de 2010, nous avions constaté que le manque de lits d'hospitalisation pour les patients du service des urgences à hospitaliser avait un impact important sur l'engorgement et les temps d'attente. Bien que le Ministère et les hôpitaux tentaient activement de résoudre le problème au moment de notre vérification, les temps d'attente aux urgences n'affichaient toujours pas d'amélioration notable et les objectifs provinciaux n'étaient pas atteints, particulièrement en ce qui concerne les patients ayant de graves problèmes de santé. Dans notre *Rapport annuel 2010*, nos constatations principales étaient les suivantes :

- Les lignes directrices de l'échelle canadienne de triage et de gravité (ETG) recommandent d'effectuer le triage des patients dans les 10 à 15 minutes de leur arrivée à l'urgence. Or, dans les trois hôpitaux que nous avons visités, certains patients attendaient plus d'une heure avant le triage.
- Dans environ la moitié des dossiers de triage réévalués par le personnel infirmier enseignant, la priorité initialement attribuée aux patients par les infirmières de triage selon l'ETG était incorrecte. La majorité des priorités étaient sous-estimées, c'est-à-dire que la gravité de la blessure ou de la maladie du patient avait été sous-estimée.

- Dans la province, de 10 % à 15 % seulement des patients ayant un problème de santé nouveau ou très urgent ont été vus par un médecin dans les délais recommandés, et parfois ils attendaient plus de six heures après le triage avant d'être vus par le personnel infirmier ou un médecin.
- Aux trois hôpitaux visités, l'accès en temps opportun aux spécialistes et aux services de diagnostic avait un impact sur le roulement des patients à l'urgence. Plus des trois quarts des hôpitaux qui ont répondu à notre sondage provincial mené auprès de 40 hôpitaux ont indiqué que les limites sur le plan des horaires et des types de spécialistes et de services de diagnostic offerts sur place étaient les principaux obstacles au roulement efficient des patients.
- Au moment de notre vérification, les patients des urgences admis dans une unité de soins à l'échelle de la province attendaient en moyenne 10 heures avant d'obtenir un lit d'hospitalisation et dans certains cas, 26 heures et plus. Les délais du transfert des patients des urgences étaient souvent imputables au fait que les lits vacants n'avaient pas été rapidement signalés ou nettoyés.
- Deux des trois hôpitaux visités avaient de la difficulté à trouver du personnel infirmier pour remplir les horaires, surtout pour les quarts de nuit ainsi que les fins de semaine et les jours fériés. Un nombre de membres du personnel infirmier des urgences effectuaient beaucoup d'heures supplémentaires ou des quarts de travail supplémentaires, ce qui faisait hausser les coûts et accroissait le risque d'épuisement professionnel.
- Les ambulanciers paramédicaux devaient souvent rester à l'urgence pendant de longues périodes pour s'occuper de leurs patients en attendant qu'ils obtiennent un lit à l'urgence ou qu'un membre du personnel infirmier de l'urgence les accepte.
- Environ la moitié des visites des urgences dans la province étaient faites par des patients dont les besoins étaient moins urgents, qui auraient pu obtenir des services de rechange, notamment dans les cliniques sans rendez-vous, les cabinets de médecine familiale et les centres de soins urgents.

Nous avions formulé un nombre de recommandations aux fins d'amélioration, et les trois hôpitaux visités et le Ministère s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon l'information qui nous a été fournie par le Ministère et les hôpitaux, des progrès continus ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations de notre *Rapport annuel 2010*. Les efforts pour recenser les causes des temps d'attente excessifs et les réduire ont permis d'améliorer le roulement des patients, et ces efforts se poursuivent. Les nouvelles exigences législatives ont accru la reddition de comptes des hôpitaux sur la qualité des soins qu'ils prodiguent. Les hôpitaux ont cependant souligné qu'il demeure difficile d'affecter en nombre suffisant des infirmières et médecins aux services des urgences. Le Ministère et les hôpitaux ont indiqué qu'il faudra donc plus de temps pour donner pleinement suite à certaines de nos recommandations. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

STRATÉGIE ONTARIENNE DE RÉDUCTION DES TEMPS D'ATTENTE DANS LES URGENCES

Recommandation 1

Pour faire en sorte que les urgences fonctionnent de manière efficace pour dispenser le plus rapidement possible à tous les patients des soins d'urgence de qualité :

- *les hôpitaux doivent déterminer les causes des délais dans le roulement des patients et examiner les moyens à prendre par conséquent pour réduire les temps d'attente aux urgences;*
- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les RLISS et les hôpitaux pour cerner et diffuser les pratiques exemplaires de l'Ontario et d'autres administrations;*
- *le Ministère doit fournir du financement en temps opportun aux hôpitaux de façon qu'ils disposent de suffisamment de temps pour mettre en oeuvre de façon efficiente les initiatives financées.*

État

Les trois hôpitaux visités nous ont informés qu'ils avaient pris des mesures pour déterminer les causes des délais dans le roulement des patients et examiner des moyens de réduire les temps d'attente dans les urgences. Un hôpital a adopté des stratégies qui comprennent la promotion du recours à son centre de soins urgents plutôt qu'aux urgences et l'examen des tendances de la mise en congé dans les unités de soins. Un autre hôpital a mis sur pied un bureau d'amélioration des processus chargé d'analyser les causes fondamentales des délais. Le troisième hôpital a quant à lui instauré une unité d'évaluation et de consultation médicales pour accélérer l'évaluation, le traitement et l'admission des patients de l'urgence.

Le Ministère a indiqué qu'il a élargi et reconduit en 2010-2011 et 2011-2012 le Programme de financement axé sur les résultats et le Programme d'amélioration du fonctionnement des salles des urgences (ED PIP), qui offre au personnel une formation sur les pratiques exemplaires et aide les hôpitaux à financer la mise en oeuvre de pratiques exemplaires et de solutions locales afin d'améliorer le roulement des patients et de réduire les temps d'attente.

- Dans le cadre de l'ED PIP, des équipes d'employés de 81 hôpitaux ont reçu une formation sur la méthodologie LEAN (méthodologie axée sur la rapidité des processus, l'efficience et l'élimination du gaspillage) et participé à des activités de suivi afin d'améliorer le roulement des patients dans les urgences et les unités de soins en éliminant les étapes redondantes ou inutiles. Le Ministère nous a dit qu'il avait aussi mis au point, à l'intention des hôpitaux, une trousse d'outils bien garnie et des ressources Web qui seront tenues à jour par Qualité des services de santé Ontario (auparavant le Conseil ontarien de la qualité des services de santé).
- Le Programme de financement axé sur les résultats, auquel participent 74 hôpitaux, continue d'avoir une incidence favorable sur la réduction des temps d'attente aux urgences pour les patients ayant des affections mineures. Comme l'indiquent les données les plus récentes de juin 2012, 90 % de ces patients ont été traités dans un délai de 4,2 heures, ce qui se rapproche de la cible de 4 heures. Dans le cas des patients ayant des affections graves, le temps d'attente le plus long à l'urgence pour 90 % d'entre eux était de 10,3 heures en juin 2012, une amélioration d'environ 26 % par rapport à 14 heures en avril 2008, mais toujours supérieur à la cible de 8 heures.

Pour garantir que les hôpitaux reçoivent des fonds pour mettre en oeuvre les initiatives en temps opportun, le Ministère a créé une feuille de route relative aux trousses pour les fonds de fonctionnement et d'immobilisations provenant de paiements de transfert afin de simplifier ses mécanismes de financement et d'accroître les efficiences opérationnelles. Cette feuille de route est un document de référence interactif expliquant aux hôpitaux comment préparer une trousse pour les fonds provenant de paiements de transfert et renfermant des liens aux modèles, documents et renseignements nécessaires.

PROCESSUS DE TRIAGE

Recommandation 2

Pour faire en sorte que le triage soit effectué de façon pertinente et cohérente dans les délais recommandés :

- *les hôpitaux doivent effectuer des vérifications à intervalles réguliers pour surveiller la qualité et l'exactitude du triage et cerner les points à améliorer;*
- *les hôpitaux doivent envisager d'effectuer une brève « évaluation préalable au triage » des patients qui ne peuvent pas être acheminés au triage immédiatement à leur arrivée à l'urgence;*
- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les RLISS et les hôpitaux pour déterminer s'il serait pertinent d'inclure dans les rapports sur la durée du séjour au service des urgences le temps pendant lequel les patients attendent de passer au triage;*
- *le Ministère doit collaborer avec les services médicaux d'urgence (SMU) pour offrir de la formation à jour aux ambulanciers paramédicaux afin que les hôpitaux et les ambulanciers paramédicaux appliquent des pratiques de triage cohérentes.*

État

Les trois hôpitaux visités ont déclaré avoir régulièrement effectué des vérifications du triage et recueilli des résultats positifs. Par exemple, un hôpital nous a informés que ses vérifications du triage ont constamment affiché un taux d'intégralité et de fiabilité d'environ 80 %, ce qui constitue une amélioration notable par rapport au taux de 44 % déclaré dans notre vérification de 2010. Afin de réduire le fardeau que représente la vérification des dossiers de triage et d'améliorer l'intégralité et la fiabilité du triage, un des hôpitaux a mis en oeuvre en février 2012 un système électronique de triage, qui comprend des invites automatisées et les champs obligatoires des dossiers de triage. Même si les trois hôpitaux visités en 2010 n'ont pas tous mis en place « l'évaluation préalable au triage », ils ont apporté certains changements. Par exemple, un hôpital a adopté un processus de « triage préliminaire », où l'infirmière de triage parcourt la salle d'attente pour prendre en premier les cas les plus graves, et un autre hôpital a réaménagé son service des urgences pour que le personnel puisse voir tous les patients dans la salle d'attente.

En ce qui concerne le temps d'attente entre l'arrivée et le triage, le Ministère a obtenu des conseils d'Action Cancer Ontario (ACO), qui a géré les données des urgences au moyen du Système national d'information sur les soins ambulatoires (SNISA). ACO a relevé des contraintes techniques liées à la consignation de l'heure exacte de l'arrivée des patients à l'urgence. En août 2011, ACO a constaté, après analyse des données, que la surveillance et la réduction du temps écoulé entre l'arrivée du patient et le triage auraient une incidence négligeable sur la durée totale du séjour à l'urgence. En conséquence, le Ministère continuera de se concentrer sur la consignation du temps d'attente après le triage ou l'inscription, selon la première occurrence.

Pour s'assurer que les hôpitaux et le personnel paramédical adoptent des pratiques de triage uniformisées, le Ministère a mis au point un guide sur l'échelle canadienne de triage et de gravité (ETG) pour les soins préhospitaliers à l'intention des auxiliaires médicaux, qui aidera ces derniers à attribuer, à communiquer et à consigner les niveaux de l'ETG de façon appropriée. Au moment de notre suivi, le Ministère s'attendait à ce que le guide soit diffusé à la fin d'août 2012, affiché sur son site Web et distribué à toutes les municipalités (les municipalités sont les principaux responsables de l'expédition des ambulances terrestres).

ÉVALUATION ET TRAITEMENT

Recommandation 3

Pour faire en sorte que l'évaluation et le traitement des patients aient lieu en temps voulu et que ceux-ci reçoivent un niveau de soins adéquat à l'urgence :

- *les hôpitaux doivent collaborer avec leurs RLISS respectifs pour élaborer, documenter et mettre en oeuvre des procédures pour la surveillance et*

la réévaluation de l'état des patients durant la période entre le triage et le traitement conformément au niveau de triage qui leur a été assigné;

- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit inciter les hôpitaux à assurer le suivi d'indicateurs critiques de la qualité des soins en rapport avec les maladies les plus graves traitées couramment à l'urgence et pour lesquelles le temps est un facteur déterminant, et envisager la possibilité d'appliquer dans l'ensemble du réseau des protocoles ou des lignes directrices en matière de pratiques exemplaires pour ces maladies.*

État

En ce qui concerne les procédures de suivi de l'état des patients entre le triage et le traitement, un seul des hôpitaux visités a indiqué qu'une infirmière de triage était affectée à la réévaluation périodique des patients qui attendaient de voir un médecin et devait informer immédiatement les médecins si l'état d'un patient changeait. Dans les deux autres hôpitaux, on compte sur le personnel pour respecter les lignes directrices en place concernant la réévaluation de l'état des patients.

Le Ministère a indiqué qu'il a pris les mesures suivantes à la suite de notre vérification pour que les patients reçoivent des soins en temps opportun, de niveau adéquat et de grande qualité dans les services des urgences :

- En application de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, le Ministère exige de tous les hôpitaux publics qu'ils constituent un comité de la qualité des soins, qui doit rendre compte des questions relatives à la qualité des soins dans l'hôpital. Tous les hôpitaux publics sont tenus de soumettre des plans annuels d'amélioration de la qualité à Qualité des services de santé Ontario et de rendre publics ces plans.
- Dans le cadre du Programme de financement axé sur les résultats, le Ministère a continué de demander à tous les hôpitaux dont les services des urgences reçoivent 30 000 visiteurs ou plus par année de présenter régulièrement l'information sur les indicateurs de la qualité de soins à leur comité de la qualité des soins.
- Le Ministère a tenu des réunions périodiques avec le chef de la direction de chacun des RLISS pour discuter des temps d'attente et de la qualité des soins dans les hôpitaux.

COORDINATION AVEC LES AUTRES SERVICES HOSPITALIERS

Recommandation 4

Pour permettre aux hôpitaux de mieux évaluer l'impact que la consultation de spécialistes et l'accès aux services de diagnostic en temps opportun a sur le soin des patients, en particulier les patients ayant des affections complexes, les hôpitaux doivent consigner les temps d'attente ciblés et réels pour consulter un spécialiste et obtenir des services de diagnostic pour les patients de l'urgence de façon à pouvoir évaluer à intervalles réguliers l'impact que ces temps d'attente ont sur la prestation de soins appropriés en temps opportun aux patients.

État

Les trois hôpitaux visités nous ont informés qu'ils avaient fait le suivi des temps d'attente pour consulter un spécialiste et obtenir des services de diagnostic pour les patients de l'urgence. Ils ont aussi pris des mesures pour réduire les temps d'attente. Un hôpital a prolongé les heures d'ouverture de son service d'échographie pour répondre aux besoins des patients de l'urgence, mené une étude pour déterminer les points à améliorer et établi un plan de travail pour apporter les améliorations nécessaires. Le service des urgences d'un autre hôpital, de concert avec le service d'imagerie diagnostique, a recensé les étapes inutiles ou redondantes du processus de services diagnostiques. Le troisième hôpital a mis en oeuvre un modèle de consultation des spécialistes pour s'assurer que les patients ayant des affections complexes reçus par le service des urgences obtiennent rapidement des plans de diagnostic et de traitement.

Selon le Ministère, les services des urgences recueillent des données sur la consultation de spécialistes depuis avril 2011 dans le cadre de l'initiative du Système national d'information sur les soins ambulatoires (SNISA) dirigée par ACO. Des rapports mensuels ont été présentés au Ministère, aux hôpitaux et aux RLISS pour aider les hôpitaux à évaluer l'incidence de la consultation de spécialistes sur le temps total que les patients passent aux urgences. En outre, le Ministère et ACO évaluent actuellement la faisabilité et les exigences techniques de la collecte des données sur les temps d'attente des patients aux urgences pour une IMR ou un tomodensitogramme. Le Ministère nous a informés que des données préliminaires seraient accessibles à l'été 2014.

DÉPART DES PATIENTS DE L'URGENCE

Recommandation 5

Afin de s'assurer d'identifier et de nettoyer les lits d'hospitalisation vacants et de les rendre disponibles en temps opportun pour les patients hospitalisés qui attendent à l'urgence :

- *les hôpitaux doivent se doter d'un processus efficace pour identifier les lits vacants et faire en sorte que l'information sur la disponibilité de lits vacants se transmette entre les unités de soins et les urgences;*
- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les RLISS et les hôpitaux pour repérer et diffuser les pratiques exemplaires qui permettent aux hôpitaux de réduire les longs séjours inutiles à l'urgence de patients hospitalisés.*

État

Les trois hôpitaux visités ont mis en place des processus pour recenser rapidement les lits inoccupés et améliorer la communication à propos de la disponibilité des lits entre les unités de soins et le service des urgences. L'un des hôpitaux a été en mesure de consigner l'heure à laquelle les lits sont nettoyés. Un autre hôpital a mis sur pied une équipe d'affectation centralisée des lits, chargée de gérer un système automatisé permettant de connaître en temps réel les lits inoccupés prêts à recevoir les patients des urgences. Le troisième hôpital a commencé à mettre en oeuvre une nouvelle technologie qui permettra une communication directe en temps réel dans tout l'hôpital des renseignements sur les mises en congé, la réaffectation des lits et les lits à nettoyer.

Le Ministère nous a informés que le programme ED PIP et le Programme de financement axé sur les résultats visaient à réduire les séjours inutilement longs des patients admis aux urgences. Particulièrement :

- L'ED PIP vise principalement à améliorer le roulement des patients en embauchant du personnel d'entretien ménager, du personnel infirmier et des préposés au transport afin d'établir un processus simplifié et de réduire le délai de roulement des lits (« délai d'inoccupation des lits »). Le Ministère a retenu les services de l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) pour évaluer l'efficacité de l'ED PIP. Les résultats préliminaires de l'évaluation montrent que les hôpitaux ayant mis en oeuvre l'ED PIP ont amélioré leurs temps d'attente aux urgences. Le rapport final est attendu en mars 2013.
- Dans le cadre du Programme de financement axé sur les résultats, le Ministère a octroyé à 24 services des urgences des fonds particuliers d'environ 26 millions de dollars en 2011-2012 pour ouvrir et exploiter 212 lits d'hospitalisation de courte durée afin de déplacer rapidement les patients admis aux urgences dans des unités de soins. Les résultats de mai 2012 montrent que le délai de transfert des patients des urgences aux unités de soins était de 21 heures, ce qui représente une réduction de 11 % par rapport aux 23,6 heures d'attente enregistrées en mai 2011.

DOTATION

Recommandation 6

Pour faire en sorte que les urgences fonctionnent de façon efficiente avec des effectifs infirmiers et médicaux suffisants :

- *les hôpitaux doivent gérer le problème chronique des heures supplémentaires en fixant des objectifs pour réduire le coût des heures supplémentaires à des niveaux acceptables et en instaurant des mesures efficaces pour atteindre ces objectifs;*
- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les RLISS et les hôpitaux pour mener des études visant à évaluer les besoins, la disponibilité et la répartition régionale des médecins d'urgence dans la province afin d'élaborer une stratégie de gestion viable des ressources humaines qui éliminera en bout de ligne le recours aux médecins d'agence.*

État

Deux des hôpitaux visités ont indiqué que les heures supplémentaires continuaient de poser problème parce qu'il demeurait difficile de recruter et de maintenir en poste du personnel infirmier d'urgence compétent. Les trois hôpitaux visités ont mis en oeuvre certaines mesures pour réduire les coûts relatifs aux heures supplémentaires. Deux hôpitaux ont examiné les horaires du personnel ainsi que les tendances en matière de congés de maternité, de jours de maladie, de vacances et d'heures supplémentaires pour s'assurer d'une structure des effectifs appropriée, pour parer aux postes vacants et pour réduire la nécessité des heures supplémentaires. L'autre hôpital a intégré la réduction des heures supplémentaires à ses objectifs organisationnels et, en deux ans, son service des urgences a réduit les heures supplémentaires, passant de 6,6 % des heures totales travaillées en 2008-2009 à 5,8 % en 2010-2011. Il est en train de mettre au point une stratégie de recrutement et de maintien en poste, dont la mise en oeuvre est prévue pour 2012-2013.

Le Ministère nous a informés qu'il avait mis en oeuvre plusieurs initiatives pour s'assurer que les services des urgences disposent d'un nombre suffisant de médecins. Par exemple :

- En 2011, le Ministère a lancé une initiative d'aide financière estivale pour les services des urgences désignés afin d'offrir plus de services médicaux d'urgence et de garder ouvertes les urgences pendant l'été, où la dotation est plus difficile. Des fonds de 2,1 millions de dollars ont été fournis dans le cadre de cette initiative pour assurer l'ouverture de 97 urgences à l'été 2011. L'initiative se poursuit en 2012.
- Le Ministère a offert un financement ponctuel d'environ 2,5 millions de dollars sur trois ans (2011-2012 à 2013-2014) pour un projet pilote de formation complémentaire en médecine d'urgence, dans le cadre duquel on propose aux médecins de famille d'effectuer un stage rémunéré de formation continue à temps plein d'une durée de trois mois dans un service des urgences. L'Université de Toronto a mis en oeuvre ce projet afin d'améliorer les compétences en médecine d'urgence d'au plus 20 médecins de famille par année et d'améliorer la permanence dans les petits services des urgences en milieu rural.
- Le Ministère, en collaboration avec l'Ontario College of Family Physicians, a offert un cours de base de deux jours en médecine d'urgence à l'intention des médecins de famille, afin de réintégrer ces derniers dans les urgences. Ce cours a été offert à différents endroits en Ontario comme cours d'actualisation des médecins de famille qui travaillent actuellement dans un service des urgences et comme cours d'appoint destiné aux médecins de famille ayant déjà travaillé dans un service des urgences.

IMPACT DES TEMPS D'ATTENTE À L'URGENCE SUR LES SERVICES MÉDICAUX D'URGENCE (SMU) AMBULANCIERS

Recommandation 7

Afin d'assurer l'utilisation efficiente des services médicaux d'urgence (SMU) ambulanciers et d'améliorer la coordination entre les fournisseurs de SMU et les services des urgences, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *déterminer s'il serait pertinent d'adopter comme objectif provincial le seuil-repère d'un délai de déchargement des ambulances de 30 minutes 90 % du temps, recommandé dans le rapport de 2005 du comité d'experts sur l'efficacité des services ambulanciers;*
- *collaborer avec les hôpitaux, les fournisseurs de SMU et Action Cancer Ontario pour améliorer la validité et la fiabilité des données sur le déchargement des ambulances et faire en sorte que ces données soient normalisées, cohérentes et comparables;*
- *collaborer avec les hôpitaux et les fournisseurs de SMU pour évaluer à l'échelle de la province l'efficacité avec laquelle le programme des infirmières de déchargement contribue à réduire les délais de déchargement et à améliorer le roulement des patients au service des urgences.*

État

Le Ministère nous a informés que le Programme de financement axé sur les résultats comprenait un repère pour le délai de déchargement des ambulances de 30 minutes, 90 % du temps. Les 74 hôpitaux qui ont participé à ce programme devaient produire des données sur le déchargement des ambulances et faire la preuve de progrès réalisés dans l'atteinte de la cible de 30 minutes.

D'après le Ministère, l'absence de définition provinciale de transfert de soins de l'ambulance à l'hôpital constitue le principal défi à l'heure actuelle. Pour remédier à cette situation, le Ministère travaille à la collecte des données en collaboration avec les hôpitaux, les SMU et ACO en utilisant la définition actuelle du Système national d'information sur les soins ambulatoires pour le transfert de l'ambulance à l'hôpital, comme définition provinciale pour les hôpitaux et les SMU.

En 2008-2009, le Ministère a lancé le Programme des infirmières de déchargement et a offert 4,5 millions de dollars à 14 municipalités où les déchargements accusaient un retard, pour qu'elles créent 42 postes d'infirmière de déchargement. En 2010-2011, le Ministère a élargi le programme à 16 autres municipalités et a porté le financement à 9,6 millions, ce qui a permis aux hôpitaux d'offrir environ 191 000 heures de soins infirmiers supplémentaires. En 2011-2012, il l'a étendu à 18 municipalités avec un financement total de 11,7 millions de dollars équivalant à environ 225 400 heures de soins infirmiers supplémentaires. Selon l'évaluation du Ministère, les municipalités ont signalé des améliorations des délais de déchargement des ambulances, car le Programme des infirmières de déchargement a permis de libérer six ambulances entièrement dotées par jour pour répondre en temps opportun aux nouveaux appels urgents.

Les trois hôpitaux visités nous ont informés qu'ils travaillaient en étroite collaboration avec leur RLISS respectif et d'autres hôpitaux pour assurer le suivi des délais de déchargement des ambulances. Ils ont aussi comparé leurs résultats avec ceux d'hôpitaux comparables dans leur région et la province. Ils ont poursuivi leur collaboration avec le Ministère et les SMU de leur région pour évaluer l'efficacité du Programme des infirmières de déchargement à l'égard de la réduction des délais de déchargement des ambulances.

SURVEILLANCE DU RENDEMENT

Recommandation 8

Pour faire en sorte que les urgences dispensent des soins d'urgence de grande qualité à tous les patients, les hôpitaux doivent :

- *préconiser une culture de la sécurité du patient en utilisant une approche non punitive axée sur les enseignements tirés de l'expérience pour*

garantir que les événements défavorables sont signalés et résumés aux fins d'analyse et de la prise de mesures correctives;

- *effectuer un suivi auprès des patients auxquels a été assigné un niveau de triage correspondant à des affections graves, mais qui ont quitté l'urgence sans avoir été vus par un médecin ou sans avoir terminé leur traitement.*

État

Les trois hôpitaux visités nous ont avisés des mesures prises pour promouvoir une culture axée sur la sécurité des patients. L'un des hôpitaux a récemment mis en oeuvre un processus de traitement des incidents critiques. Un autre a mis en place, en juin 2010, le système automatisé de signalement des incidents SAFE ainsi qu'un processus d'examen distinct des incidents critiques. Le troisième hôpital a lancé une campagne visant à favoriser le signalement des incidents ainsi qu'un processus de signalement en ligne des incidents.

Le Ministère nous a aussi informés que, pour préserver et promouvoir une culture axée sur l'amélioration de la qualité dans les hôpitaux, le gouvernement avait apporté plusieurs modifications législatives. Par exemple :

- En vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, tous les hôpitaux doivent élaborer des plans annuels d'amélioration de la qualité comprenant des données sur les incidents critiques. Les conseils des hôpitaux sont tenus de s'assurer que les administrateurs ont établi un mécanisme d'analyse des incidents critiques et d'élaboration de plans pour éliminer ou réduire le risque d'incidents similaires à l'avenir.
- Le 1er janvier 2011, le Règlement 965 afférent à la *Loi sur les hôpitaux publics* de 1990 a été modifié pour faire en sorte que les administrateurs des hôpitaux fournissent des données cumulatives sur les incidents critiques à leur comité de la qualité des soins au moins deux fois par année.
- Le Ministère a diffusé une directive stipulant qu'à compter du 1er octobre 2011, tous les hôpitaux publics sont tenus de signaler tous les incidents critiques liés aux médicaments et aux solutions intraveineuses par l'entremise du Système national de déclaration des accidents et incidents (SNDAI) dans les 30 jours de la divulgation de l'incident critique au Comité consultatif médical du Ministère, à l'administrateur ou au patient.
- La *Loi de 2011 sur des lendemains meilleurs pour l'Ontario (mesures budgétaires)* a créé une exemption à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* selon laquelle les hôpitaux peuvent refuser de divulguer des renseignements lorsque les personnes ayant fourni ces renseignements l'ont fait en s'attendant à ce qu'ils demeurent confidentiels. Cette exemption, en vigueur depuis le 1er janvier 2012, encourage les employés des hôpitaux à discuter librement et en toute franchise des questions relatives à la qualité des soins sans craindre que leurs commentaires soient divulgués.

Les trois hôpitaux visités avaient mis en place des procédures pour s'occuper des patients qui ont quitté l'urgence sans avoir vu un médecin ou sans avoir terminé leur traitement. Deux des hôpitaux ont demandé au personnel infirmier ou au directeur du service des urgences d'effectuer un suivi par téléphone à ces patients. En outre, grâce à l'ED PIP et au Programme de financement axé sur les résultats, la situation dans les trois hôpitaux s'est améliorée, car moins de patients ont quitté l'urgence sans avoir vu un médecin. Dans un hôpital, le pourcentage des patients ayant quitté l'urgence sans avoir vu un médecin est passé de 4 % à 0,4 %; dans un autre, ce pourcentage est passé de 6,1 % à 3 %; et dans le dernier, de 5,4 % à 0,5 %.

SOLUTIONS DE RECHANGE AUX SERVICES DES URGENCES

Recommandation 9

Pour faire en sorte de répondre aux besoins des patients de façon adéquate, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *collaborer avec les hôpitaux pour effectuer d'autres études sur l'impact qu'ont les visites de patients ayant des affections mineures sur les services des urgences, ainsi que sur les initiatives provinciales qui pourraient être mises en oeuvre pour inciter les gens à s'adresser au bon fournisseur de soins médicaux pour obtenir le traitement convenant à leur état;*
- *évaluer et promouvoir la disponibilité des solutions de rechange aux services des urgences dans chaque région et les faire connaître au public, notamment les cliniques sans rendez-vous, les centres de soins d'urgence, les cabinets de médecine familiale et les autres soutiens communautaires, afin d'optimiser l'obtention des soins appropriés à l'endroit approprié.*

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait poursuivi ses initiatives pour mieux sensibiliser le public aux services de rechange aux urgences afin d'encourager les gens à s'adresser au bon fournisseur de soins médicaux pour obtenir le traitement convenant à leur état. Par exemple :

- En novembre 2010, le Ministère a relancé son site Web « Vos options de soins de santé », qui comprend un service d'inscription en ligne au service Accès Soins, dont l'objectif est d'aider les Ontariens à trouver un médecin de famille et qui offre des outils de recherche pour connaître les temps d'attente pour les chirurgies et les services de diagnostic. De mai à août 2011, le Ministère a lancé une campagne de publicité afin de faire connaître le site Web « Vos options de santé » à la télévision, à la radio, en ligne et chez les fournisseurs de soins de santé.
- En mai 2011, le Ministère a installé 20 guichets dans des urgences sélectionnées afin d'offrir l'accès au site Web « Vos options de soins de santé » et à un répertoire des fournisseurs de soins de santé de la collectivité auxquels les citoyens peuvent s'adresser pour obtenir les services dont ils ont besoin. L'installation des 20 guichets s'est achevée en août 2011, et en avril 2012, les utilisateurs y avaient effectué plus de 220 000 recherches.
- En 2011-2012, le Ministère a octroyé un financement de base de 3,5 millions de dollars pour 42 postes de personnel infirmier à temps plein au sein des équipes d'intervention infirmière, qui offrent des soins directement aux résidents des foyers de soins de longue durée afin de leur éviter de se présenter inutilement aux urgences. Des fonds supplémentaires d'environ 1,5 million de dollars ont été consacrés à la création de 30 postes supplémentaires de personnel infirmier à temps plein afin d'élargir les équipes d'intervention infirmière dans certains RLISS.

Au moment de notre suivi, les données du Ministère indiquaient que ces initiatives avaient permis de réduire le volume de patients ayant des affections mineures dans les urgences; le pourcentage de ces patients par rapport au nombre total de visites aux services des urgences est passé de 45 % en 2009-2010 à 41 % en 2011-2012.

Outre les initiatives mises en oeuvre par le Ministère, les trois hôpitaux visités ont aussi pris des mesures. L'un d'eux nous a informés qu'il avait ouvert un centre de soins urgents en avril 2011 et qu'en collaboration avec le personnel des relations publiques, il avait mis en place des initiatives de sensibilisation de la collectivité à l'usage approprié du service des urgences et du centre de soins urgents. Deux hôpitaux ont collaboré avec leurs intervenants, y compris les RLISS, les hôpitaux comparables et les foyers de soins de longue durée, à la promotion des services de rechange comme les cliniques externes afin de réduire les visites aux urgences et les admissions à l'hôpital.

Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Gestion des infrastructures des collèges

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Au cours de la décennie 2000-2001 à 2009-2010, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) a fourni aux 24 collèges d'arts appliqués et de technologie de la province un financement annuel de 13,3 millions de dollars pour le renouvellement d'installations, auquel se sont ajoutées des affectations périodiques aux fins de renouvellement totalisant 270 millions de dollars. Le financement annuel et le financement additionnel se sont élevés à 403 millions de dollars au cours de la période de dix ans.

En plus de financer l'entretien des installations, le Ministère octroie des subventions d'immobilisations pour améliorer et agrandir l'infrastructure matérielle dont les collèges ont besoin. Le financement accordé par le Ministère ces dernières années a essentiellement servi à la création de nouveaux locaux pour que les collèges puissent accueillir plus d'étudiants. En 2009, le gouvernement fédéral a lancé le Programme d'infrastructure du savoir (PIS), un programme de deux ans visant les infrastructures des universités et collèges canadiens.

Entre 2006-2007 et 2009-2010, les gouvernements fédéral et provincial ont conjointement accordé aux collèges des subventions d'immobilisations destinées aux nouvelles installations se chiffrant à 300,5 millions de dollars pour créer des emplois à court terme et accroître le nombre d'étudiants qu'ils pouvaient accueillir. Les nouveaux locaux comprennent des salles de cours, des laboratoires, des cafétérias, des bureaux, des bibliothèques et autres locaux nécessaires.

Notre vérification de 2010 a porté sur le caractère adéquat des démarches entreprises par le Ministère et certains collèges pour maintenir leurs biens en bon état. Parallèlement à nos travaux au Ministère, nous avons visité les collèges suivants : Algonquin et La Cité Collégiale à Ottawa; Confederation à Thunder Bay et George Brown et Humber à Toronto. Nous avons également communiqué avec six autres collèges pour obtenir leurs points de vue sur des questions précises et nous avons rencontré divers intervenants, notamment à Collèges Ontario et au Conseil des universités de l'Ontario.

Bien que les collèges aient bénéficié de fonds d'immobilisations pour de nouvelles installations, nous avons constaté que le financement continu

pour l'entretien des installations existantes avait été insuffisant pour assurer l'entretien des infrastructures vieillissantes des collèges et que les activités d'entretien différées s'accroissaient. Nos principales observations suivent :

- Le Ministère s'employait à mettre en oeuvre un processus de planification des immobilisations à long terme mais, au moment de notre vérification, il ne disposait pas de plan officiel pour surveiller les investissements des collèges dans les infrastructures.
- Beaucoup de collèges n'ont pas maintenu de système adéquat de gestion des biens pour assurer une planification efficace des immobilisations et la production de rapports sur le rendement ayant trait à l'état et à l'utilisation de leurs immobilisations.
- En avril 2010, les activités d'entretien différées – c'est-à-dire le coût de l'exécution de tous les travaux d'entretien et de réparation requis – se chiffraient à plus de 500 millions de dollars, et ce montant a augmenté tous les ans. Des travaux de réparation de plus de 70 millions de dollars étaient à l'état critique et devaient être exécutés pendant la prochaine année.
- En avril 2010, environ la moitié des infrastructures du réseau collégial étaient vraisemblablement en mauvais état, selon une évaluation effectuée par rapport à une norme industrielle reconnue qui mesure l'état des infrastructures.
- En appliquant la ligne directrice relative au financement de l'Association of Higher Education Facilities Officers (É.-U.), selon laquelle le financement doit être compris dans une fourchette de 1,5 % à 2,5 % du coût de remplacement des biens, les fonds ministériels annuels fournis à tous les collèges pour les exercices 2006-2007 à 2009-2010 auraient dû se situer entre 80 et 135 millions de dollars. Or, le financement réel du renouvellement des immobilisations est demeuré à 13,3 millions pendant de nombreuses années et, même compte tenu du financement périodique additionnel de 270 millions, le total des fonds octroyés correspond à peine à la moitié du montant que suggère la ligne directrice.
- Dans tous les collèges que nous avons visités, les administrateurs ont indiqué qu'il leur avait fallu compléter les fonds reçus du Ministère pour la réfection de l'infrastructure par des fonds de fonctionnement afin de répondre à leurs besoins les plus urgents et d'éviter la détérioration prématurée des biens.
- Jusqu'à tout récemment, les décisions du Ministère en matière de financement étaient souvent marquées par l'absence de transparence, de critères uniformes pour évaluer les demandes de financement et de documentation suffisante pour démontrer la conformité aux critères d'admissibilité.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère et les collèges s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après l'information fournie par le Ministère et les cinq collèges que nous avions visités lors de notre vérification de 2010, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations de notre *Rapport annuel de 2010* ainsi que des progrès notables par rapport à quelques recommandations. Le Ministère a indiqué qu'il a amélioré son processus de sélection des projets d'immobilisations et qu'il poursuit l'élaboration de son processus de planification des immobilisations à l'intention des collèges. De plus, afin d'obtenir des fonds pour leurs infrastructures, les collèges devront produire un plan de gestion des biens exposant l'état de leurs biens existants et un plan pour répondre aux besoins de réfection des installations. À cette fin, le

Ministère a lancé des projets visant à créer un vaste répertoire des locaux dans les installations collégiales, à établir des normes d'utilisation et à faire une évaluation complète de l'état des installations collégiales à l'échelle de la province. L'établissement de normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations sont les premières étapes clés de l'élaboration d'un plan de gestion des biens à long terme comprenant l'ordre de priorités des activités d'entretien différées. Comme il est prévu qu'il faudra deux ans pour mener à terme ces activités, l'entretien différé demeurera un problème important dans un avenir prévisible.

PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS

Recommandation 1

Pour aider à garantir que les subventions pour les infrastructures sont accordées en fonction de besoins clairement identifiés et selon les priorités provinciales, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit continuer d'élaborer un processus formel de planification des immobilisations à long terme à l'aide de renseignements fiables et à jour communiqués par les collèges, et prendre ses décisions en matière de financement en se fondant sur des critères plus prévisibles, plus rigoureux et plus précis.

État

Le Ministère nous a informés qu'il poursuivait l'élaboration du processus de planification des immobilisations et qu'en mai 2010, il a envoyé une note de service à l'ensemble des collèges pour leur demander de définir leurs priorités au titre de la planification des immobilisations. Dans sa note, il demandait à chaque collège de fournir un répertoire à jour des projets d'immobilisations et des grandes initiatives en matière d'infrastructure stratégique, en exposant les stratégies de gestion des biens et en classant les propositions de projet. Pour établir l'ordre de priorités des projets, le Ministère s'est fondé sur des critères, tels que la capacité de croissance dans les secteurs où la demande est élevée, la contribution au développement économique à long terme et les liens démontrés aux priorités provinciales relatives à l'éducation postsecondaire, à savoir la croissance dans le secteur collégial et la prestation d'un enseignement de qualité.

Le Ministère a élaboré un cadre pour la sélection des projets en vue d'évaluer les propositions reçues des collèges dans une démarche axée sur leur harmonisation à ses propres priorités et à celles du ministère de l'Infrastructure. En juin 2011, le Ministère a retenu dix projets d'immobilisations dans les collèges et a engagé un financement de 245 millions de dollars en évaluant à environ 9 200 le nombre d'inscriptions d'étudiants supplémentaires.

En mai 2011, le gouvernement a annoncé son plan en matière d'enseignement postsecondaire « La priorité aux étudiants », qui vise à accroître les inscriptions en offrant un plus grand nombre de locaux et des fonds de fonctionnement pour 60 000 étudiants de plus dans les collèges et universités au cours des cinq prochaines années. Le plan mise également sur une croissance stratégique et bien planifiée dans le secteur de l'enseignement postsecondaire.

En juin 2011, le ministère de l'Infrastructure a publié le plan d'infrastructure à long terme de l'Ontario, *Construire ensemble : emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens*, qui expose les plans du gouvernement pour les dix prochaines années. Le plan prévoit que l'Ontario collaborera avec les collèges et les établissements d'enseignement postsecondaire pour :

- s'assurer que les investissements en infrastructure répondent à la demande, sont harmonisés avec le plan « La priorité aux étudiants » et contribuent à l'objectif de 70 % d'études postsecondaires;
- adopter une nouvelle politique relative aux campus satellites afin de faciliter la gestion de la croissance dans le réseau et d'accorder la priorité aux régions où une forte croissance est attendue;
- élaborer une politique de financement plus complète pour les grands projets d'immobilisations, ce qui comprend des méthodes

d'approvisionnement et un cadre pour déterminer adéquatement la part provinciale;

- mettre l'accent sur la planification de la gestion des biens, la réaffectation et la réfection des installations.

Pour avoir droit au financement d'infrastructure, les collèges et universités devront élaborer un plan de gestion des biens exposant l'état de leurs biens existants et comment ils entendent répondre aux besoins de réfection des installations. Lorsqu'ils demandent des fonds pour leur expansion, les établissements devront justifier clairement leur choix de nouvelle construction au lieu de la réfection ou de la réaffectation des locaux existants.

En collaboration avec le ministère de l'Infrastructure, le Ministère veut s'assurer que les établissements se conforment aux nouvelles exigences fixées dans le plan décennal d'infrastructure provincial, ce qui comprend l'élaboration et la publication de plans de gestion détaillés des biens avant de pouvoir toucher des fonds d'immobilisations de la province. Le Ministère a également entrepris des projets visant à créer un vaste répertoire des locaux dans les installations collégiales, à élaborer des normes relatives aux locaux et à évaluer l'état des installations collégiales de la province.

Les collèges ont indiqué que le Ministère leur avait demandé de soumettre des mises à jour des projets d'immobilisations qu'ils avaient présentés en 2008 et 2010, mais qu'ils n'avaient reçu aucune autre demande depuis. Un collège a affirmé que ces demandes constituaient une excellente assise pour un éventuel processus de planification des immobilisations à l'échelle provinciale. Ce collège estimait toutefois que ce processus devrait être permanent afin de disposer de renseignements à jour fiables pour la planification. Un autre collège a mentionné que le Ministère avait promis de poursuivre la consultation des collèges relativement à la planification de la gestion des biens et a par la suite eu plusieurs rencontres avec le personnel du Ministère sur la planification de la croissance et des installations.

RÉFECTION ET ENTRETIEN DES INSTALLATIONS

Recommandation 2

Afin de protéger l'investissement de l'argent des contribuables dans l'infrastructure collégiale et de maintenir ces biens en bon état pour permettre aux collèges d'offrir un milieu d'apprentissage adéquat, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit continuer de collaborer avec les collèges de l'Ontario pour :

- *garantir que le système d'information de gestion sur les biens est tenu à jour de manière régulière et uniforme pour permettre au Ministère et aux collèges de prendre des décisions éclairées fondées sur des renseignements à jour, exacts et complets;*
- *élaborer des stratégies, des objectifs et des échéanciers pour éliminer l'arriéré de l'entretien différé.*

État

Le programme de réfection des installations du Ministère vise à aider les établissements d'enseignement postsecondaire à assurer l'entretien continu, la réparation et la rénovation des installations existantes. Un financement annuel récurrent pour la réfection des installations se chiffrant à 13,3 millions de dollars au cours des dix dernières années avait été accordé aux collèges pour compléter leur programme annuel d'entretien des immobilisations. En 2011-2012, le Ministère a réduit son financement pour l'entretien des immobilisations et n'a pas l'intention de l'augmenter, puisque nous avons appris que le budget fixé en 2012-2013 pour la réfection des installations est de 8,7 millions de dollars. Selon des estimations fournies par les collèges, certaines composantes des dix grands projets d'immobilisations approuvés (totalisant 245 millions de dollars) devraient contribuer un montant supplémentaire de 14 millions de dollars pour permettre aux collèges de faire face à l'arriéré actuel de travaux d'entretien.

Le Ministère et les collèges travaillent à l'élaboration d'un répertoire des locaux collégiaux à l'appui de l'inscription d'étudiants et des normes

connexes, afin d'évaluer avec cohérence l'état des installations du secteur collégial et de déterminer les priorités relatives aux activités d'entretien différées en fonction des fonds disponibles. L'établissement de normes en matière de locaux et l'évaluation de l'état des installations sont les premières étapes clés de l'élaboration d'un plan durable de gestion des biens à long terme.

Actuellement, les collèges de l'Ontario conservent leurs données relatives aux locaux sur divers supports. Par ailleurs, il n'existe pas de définition commune des différentes catégories de locaux pour étudiants, ni de normes relatives au nombre de locaux requis pour chaque catégorie. Pour corriger cette situation, le Ministère et Collèges Ontario (l'organisme de défense des collèges d'arts appliqués et de technologie de la province) ont signé, en octobre 2011, un accord de paiements de transfert afin de collaborer à l'élaboration de normes sur les locaux et l'utilisation qui en est faite et de répertorier les locaux à l'échelle de la province.

En novembre 2011, Collèges Ontario a chargé un expert-conseil de diriger les travaux d'élaboration du répertoire des locaux ainsi que d'un cadre d'utilisation et de planification pour les 24 collèges ontariens. L'accord prévoit principalement l'achèvement du répertoire des locaux d'ici septembre 2012, la mise en place d'une base de données commune pour le répertoire des locaux ainsi que l'élaboration de normes, de données de référence et d'un système de déclaration de l'utilisation des locaux. Le 27 février 2012, le Ministère a reçu un rapport d'étape concernant les travaux réalisés à cette date, qui portaient essentiellement sur l'élaboration de la base de données commune pour le répertoire des locaux. Au moment de notre suivi, le Ministère s'attendait à recevoir, le 15 septembre 2012, un autre rapport d'étape sur le répertoire des locaux et la base de données. Collèges Ontario prévoyait déposer son rapport final au plus tard le 31 janvier 2013.

En avril 2012, le Ministère a été autorisé à faire appel à un fournisseur pour perfectionner et normaliser les systèmes d'évaluation de l'état des installations utilisés par les collèges ontariens. Afin que les résultats de l'approvisionnement répondent aux besoins de tous les décideurs, un groupe de travail, composé de représentants du Ministère, des collèges, du ministère de l'Infrastructure et de Collèges Ontario, a été créé et chargé de fournir des conseils. Il est attendu que le projet établisse des normes uniformes dans des secteurs clés, tels que les coûts de remplacement et unitaires, et entreprenne des évaluations de l'état des installations à l'échelle du réseau ainsi que la mise à jour des données connexes. Le projet sera financé par le Ministère et il devrait être terminé d'ici deux ans. Il sera alors envisagé de prévoir des mises à jour cycliques des évaluations pour un maximum de 20 % des installations chaque année.

L'établissement de normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations fournissent l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées en matière d'investissement. Une fois qu'on connaîtra mieux la demande de locaux et l'état des locaux actuels, on pourra actualiser les estimations du financement nécessaire pour répondre aux besoins cernés.

Plusieurs collèges nous ont indiqué qu'ils participaient activement à l'évaluation par le Ministère de l'utilisation des locaux et de l'état des installations. Un collège faisait remarquer que la mise à niveau uniforme des données sur les locaux et leur utilisation pour tous les collèges constituait une étape importante dans la gestion efficace des biens collégiaux, et il prévoyait que l'ensemble des collèges seraient à jour à la fin de mars 2013. Ce collège a aussi signalé qu'étant donné l'absence de stratégies à l'échelle du système et de nouveaux fonds, conjuguée à une réduction des fonds pour la réfection des installations, il continuait à élaborer ses propres stratégies pour exécuter les activités d'entretien différées. Du fait de cette situation, souvent seuls les besoins les plus urgents étaient comblés.

GESTION DES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Recommandation 3

Pour aider à faire en sorte que la construction de nouvelles installations et les grands projets de rénovation permettent de réaliser de façon efficace et efficiente les objectifs des collèges en matière de capacité et les objectifs économiques du Ministère, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- *instaurer des procédures équitables et transparentes, semblables à celles élaborées pour le Programme d'infrastructure du savoir, pour son processus de proposition, d'évaluation et de sélection de projets;*
- *conclure une entente avec chaque collège dans laquelle sont précisées les responsabilités respectives du Ministère et du collège quant à la réalisation du projet ainsi que les exigences en matière de rapport;*
- *verser les fonds aux collèges au fil de l'avancement des travaux;*
- *maintenir une documentation suffisante durant tout le processus pour démontrer que le programme est transparent et équitable et qu'il assure l'optimisation des ressources ainsi que la réalisation des objectifs du collège et du Ministère.*

État

En mai 2010, le Ministère a demandé aux collèges de définir leurs priorités au titre de la planification des immobilisations et de fournir un répertoire à jour des projets d'immobilisations et des grandes initiatives en matière d'infrastructure stratégique, en exposant leurs stratégies de gestion des biens et en classant leurs propositions de projet. Pour évaluer les propositions de projet reçues, le Ministère a mis au point un cadre de sélection des projets s'appuyant sur une approche axée sur l'évaluation de l'harmonisation des propositions avec les priorités et initiatives générales de la province en matière d'infrastructure ainsi que sur leur correspondance aux priorités stratégiques pour le secteur de l'enseignement postsecondaire de l'Ontario.

Les critères d'évaluation des projets comprenaient le coût estimatif total et provincial (ce qui comprend le coût pour chaque nouvel étudiant inscrit), le type de projet (par exemple, réfection ou agrandissement), l'incidence sur la croissance de la capacité dans des régions sous-desservies, l'harmonisation aux principales initiatives du gouvernement (telles que les plans de croissance de la province), et les liens avec les secteurs clés énoncés dans le programme d'innovation de l'Ontario (services de santé, science et technologie et métiers spécialisés).

Ces critères d'évaluation étaient inclus dans les gabarits d'évaluation que devait remplir le personnel du Ministère au moment d'évaluer les propositions de projet reçues des établissements. Après l'évaluation initiale des projets, le personnel du Ministère a rencontré les représentants des collèges pour examiner leurs propositions de projet et l'harmonisation de ceux-ci avec les priorités et les objectifs du Ministère en matière de planification des immobilisations. À la suite de ces réunions, le Ministère a retenu dix projets d'immobilisations à financer.

Le Ministère a conclu des accords de paiements de transfert avec tous les établissements dont les projets d'infrastructure ont été sélectionnés, à l'exception de trois grands projets complexes qui seront financés par la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), un modèle d'exécution de travaux de construction mis au point et géré par Infrastructure Ontario. Le Ministère conclura des accords de paiements de transfert pour les projets de DMFA, une fois que ces projets seront à l'étape appropriée. Ces trois établissements ne recevront pas de fonds avant que les accords soient en place. Les accords de paiements de transfert conclus avec le Ministère stipulent que chacun des établissements doit respecter la Directive sur l'approvisionnement entrée en vigueur le 1er avril 2011 en vertu de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*. Le ministère du Procureur général s'est assuré, avant de les approuver, que les accords protègent adéquatement les intérêts de la province.

Le Ministère doit notamment surveiller les progrès des projets et assurer la conformité avec la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert et la directive sur la gestion de la trésorerie. Cette dernière directive prévoit que les paiements soient versés à ou vers la date où le bénéficiaire en a besoin. Dans ce processus, en plus des exigences existantes relatives aux rapports annuels et finaux, le Ministère a adopté un cycle trimestriel de rapports contenant les données sur les dépenses et autres renseignements pour qu'il puisse surveiller les progrès des projets et verser les paiements de transfert en fonction de l'avancement des travaux de construction.

Le Ministère a également imposé une nouvelle exigence aux établissements qui doivent soumettre le rapport d'un expert-conseil en matière de coûts qui passe en revue les coûts prévus des projets. Outre l'exigence existante selon laquelle chaque établissement doit soumettre une copie du certificat d'exécution pour l'essentiel, conformément au paragraphe 2(1) de la *Loi sur le privilège dans l'industrie de la construction*, au moment de l'achèvement du projet, les collèges doivent maintenant présenter un rapport de l'agent de mise en service pour confirmer que les systèmes des immeubles fonctionnent comme prévu.

Le Ministère a l'intention de revoir le processus existant de sélection et de surveillance des projets afin de tenir compte des objectifs à long terme en matière de planification des immobilisations et des réalités financières de la province. Compte tenu de la marge de manoeuvre limitée au chapitre du financement des immobilisations, depuis 2010, le Ministère n'a pas demandé aux collèges de présenter de propositions actualisées ou nouvelles.

En ce qui a trait aux présentations, à la sélection des projets, aux accords de financement, à la gestion de la trésorerie et à la surveillance, un des collèges a répondu qu'il avait dû se conformer à des exigences beaucoup plus rigoureuses au chapitre des documents et des rapports pour obtenir le financement de ses projets d'immobilisations. Il a ajouté qu'il devait aussi déployer des efforts considérables pour obtenir l'appui nécessaire à l'approbation des projets et il souhaitait que le processus favorise une plus grande prévisibilité des décisions de financement.

MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES

Recommandation 4

Pour aider à faire en sorte que tous les intervenants aient une bonne idée de l'état des infrastructures collégiales de la province, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et les collèges doivent continuer d'élaborer des indicateurs de rendement à long terme sur la gestion et l'état de leurs installations et en rendre compte.

État

Le Ministère est en discussion continue avec le secteur concernant les exigences relatives aux données pour le cadre de gestion des biens, ce qui comprend la définition des meilleurs indicateurs de rendement de la gestion des biens. Les résultats des projets sur les normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations, qui seront achevés au cours des deux prochaines années, orienteront l'élaboration des indicateurs de rendement.

En décembre 2011, le Ministère a créé un groupe de travail sur l'entretien différé composé de représentants du ministère de l'Infrastructure, de Collèges Ontario et de différents collèges. Le groupe de travail a discuté de manière générale des processus décisionnels relatifs aux immobilisations des collèges, du Ministère et du ministère de l'Infrastructure, afin de déterminer quels types de données sont nécessaires pour améliorer la prise de décisions à tous les niveaux. La deuxième réunion a porté sur les évaluations de l'état des installations, certains éléments d'information à recueillir et les mécanismes de collecte de cette information.

Avant le début des évaluations de l'état des installations, le groupe de travail et l'expert-conseil engagé se réuniront pour perfectionner et normaliser les systèmes d'évaluation de l'état des

installations utilisés par les collèges ontariens. Les exigences relatives aux données seront finalisées lors de cette réunion, et la discussion portera également sur les indicateurs de rendement. L'expérience pratique de l'expert-conseil retenu sera combinée aux besoins des collèges et du gouvernement provincial en matière de rapports, afin d'établir l'ensemble final des indicateurs. Le groupe de travail se concentre actuellement sur la mise en oeuvre du projet d'évaluation de l'état des installations, puis portera son attention sur l'utilisation optimale des données obtenues une fois le projet terminé.

Plusieurs collèges ont indiqué que les deux grandes initiatives en cours, c'est-à-dire les projets sur les normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations, contribueront à l'élaboration d'indicateurs de rendement et de mécanismes de production de rapports de sorte à obtenir des rapports uniformes et comparables sur l'état et l'utilisation des biens des collèges.

Ministère de l'Infrastructure

Dépenses de stimulation de l'infrastructure

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

En janvier 2009, le gouvernement fédéral a annoncé son Plan d'action économique, qui comprenait des investissements dans l'infrastructure, des allégements fiscaux et des subventions aux entreprises et aux particuliers pour stimuler l'économie et combattre les effets de la crise économique mondiale.

Ce plan prévoyait aussi plusieurs programmes à court terme pour soutenir les projets d'infrastructure et créer des emplois en 2009 et 2010. Ces programmes ciblaient les projets de construction prêts à être réalisés qui autrement n'auraient pas été entrepris pendant ces deux années et qui devaient satisfaire à l'exigence qu'ils soient essentiellement achevés au 31 mars 2011.

Ces programmes ont été conçus de façon que les gouvernements fédéral et provincial engagent chacun un dollar pour chaque dollar engagé par un bénéficiaire admissible (municipalité, Première Nation ou organisme sans but lucratif) à l'égard d'un projet approuvé. En outre, le gouvernement provincial a lui-même entrepris certains projets financés à parts égales avec le gouvernement fédéral. Selon les estimations, avec une pleine participation, les programmes devaient entraîner des dépenses d'infrastructure de 8 milliards de dollars à l'échelle de la province par les trois ordres de gouvernement.

En 2010, nous avons mené une vérification qui portait sur trois de ces programmes, ce qui représentait environ 3,9 milliards de dollars de l'engagement fédéral-provincial total à court terme de 6,9 milliards au titre de l'infrastructure :

- Le Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI);
- la bonification du volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (VC-FCC);
- le programme Infrastructure de loisirs du Canada (ILC) en Ontario et le programme Loisirs Ontario.

Les programmes du FSI et du VC-FCC visaient principalement à soutenir la construction de routes, de ponts, de parcs et de sentiers, ainsi que d'installations comme des immeubles municipaux et des usines de traitement des eaux et des eaux usées, et le programme ILC appuyait la construction d'infrastructures récréatives. Quand les deux gouvernements ont dévoilé les programmes au printemps 2009, ils ont fixé au 31 mars 2011 l'échéance à laquelle les projets devaient essentiellement être achevés. Au 31 mars 2010, environ 3,1 milliards des 3,9 milliards de dollars offerts dans le cadre des

trois programmes avaient été engagés dans environ 2 300 projets à coûts partagés par les gouvernements fédéral et provincial.

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure de l'Ontario (le MEI, depuis scindé en deux, soit le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Infrastructure) et le gouvernement fédéral étaient responsables de la prestation des trois programmes. Le MEI était chargé de la supervision et de la négociation des accords de financement. L'administration courante du FSI et du VC-FCC relevait du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, tandis que le ministère du Tourisme et de la Culture (aujourd'hui appelé ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport) s'occupait du programme ILC.

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions mentionné que, pour s'assurer de l'injection des fonds de stimulation dans l'économie pour créer des emplois le plus rapidement possible, les trois programmes devaient accorder la priorité aux projets de construction prêts à être réalisés qui présentaient des avantages démontrables pour les collectivités et qui pouvaient être en grande partie achevés en deux ans. La priorité devait également être accordée aux projets pour lesquels on prévoyait avoir dépensé 50 % ou plus des fonds au 31 mars 2010, soit à la fin de la première année du programme. Cependant, au 31 mars 2010, à la fin de la première année des programmes de deux ans, moins de 510 millions de dollars ou 16 % seulement des 3,1 milliards engagés par les gouvernements du Canada et de l'Ontario, avaient effectivement été dépensés. Selon le modèle de création d'emploi utilisé par le MEI, les trois programmes que nous avions examinés créeraient et préserveraient environ 44 000 emplois mais, compte tenu du faible niveau des dépenses réelles durant la première année des programmes, on estime qu'environ 7 000 emplois seulement ont été créés ou préservés pendant la première des deux années du programme de stimulation.

En ce qui concerne les processus de demande de subvention et d'évaluation des demandes, nous avons constaté ce qui suit :

- Le MEI n'avait fixé aucune limite au nombre de demandes que les municipalités de plus de 100 000 habitants pouvaient présenter au titre du FSI, le plus important des trois programmes d'infrastructure. Cela a incité des municipalités à soumettre un grand nombre de demandes dans l'espoir d'en faire approuver le plus possible. Par exemple, quatre municipalités ont soumis au total près de 1 100 demandes, ce qui représente 40 % de toutes les demandes soumises par 42 municipalités de l'Ontario dans le cadre du programme.
- À cause de l'échéancier serré, le gouvernement provincial n'a pu allouer, dans la plupart des cas, qu'un ou deux jours à l'examen des demandes au titre du FSI. Dans un cas particulier, nous avions constaté qu'un élément clé de l'examen provincial de 56 projets, dont la valeur totale était estimée à 585 millions de dollars, avait été évalué en quatre heures seulement. À notre avis, il n'était pas possible d'assurer la diligence raisonnable nécessaire en si peu de temps.
- Les demandeurs n'étaient pas tenus d'établir l'ordre de priorité de leurs besoins en infrastructure et aucun ne l'a fait, ce qui n'a pas facilité l'évaluation des avantages des projets proposés afin de prendre des décisions de financement éclairées. Une municipalité a soumis 150 demandes se chiffrant à 408 millions de dollars et 15 projets totalisant 194 millions ont été approuvés. Lors de notre visite à cette municipalité, nous avions constaté que 11 des projets approuvés, évalués à 121,7 millions de dollars, figuraient au bas ou presque de la liste des priorités de la municipalité, alors que d'autres projets admissibles de plus haute priorité n'ont pas été approuvés.

- Nous avons constaté qu'on n'a généralement pas fait appel à des spécialistes techniques pour évaluer les demandes, même si une analyse approfondie par de tels spécialistes aurait permis de déterminer le caractère raisonnable des estimations des coûts des projets et de recenser les projets dont l'achèvement avant l'échéance de deux ans était peu probable.

Après évaluation et examen par des fonctionnaires des ministères appropriés, les demandes étaient soumises aux cabinets du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure et de son homologue fédéral pour examen final et approbation. En ce qui concerne ce processus, nous avions constaté une insuffisance générale de la documentation à l'appui des décisions d'approbation ou de rejet des projets. Dans certains cas, les cabinets des ministres avaient approuvé des projets que les fonctionnaires avaient auparavant jugés inadmissibles ou à propos desquels ils avaient émis des réserves.

Le financement fédéral et provincial devait prendre fin le 31 mars 2011, après deux ans. Comme seulement 16 % des fonds engagés avaient été dépensés après la première année, il a été difficile pour de nombreux bénéficiaires de terminer leurs projets avant cette date. Notre sondage a révélé qu'en mai 2010, plus du tiers des répondants avaient dû prendre des mesures telles que modifier les spécifications de projet et les estimations des coûts figurant dans les demandes initiales, payer des heures supplémentaires aux entrepreneurs et confier à des entrepreneurs uniques certains contrats pour respecter l'échéance.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

En décembre 2010 (après notre vérification), les gouvernements fédéral et provincial ont annoncé une prolongation ponctuelle de l'échéance du 31 mars 2011, jusqu'au 31 octobre 2011, de sorte que les projets peu susceptibles de respecter l'échéance initiale bénéficient d'une autre saison de construction. La nouvelle échéance s'appliquait seulement aux projets qui avaient engagé des frais admissibles avant le 31 mars 2011 et qui avaient présenté une demande de prolongation. Selon le Ministère, près de 800 projets ont eu droit à cette prolongation. En novembre 2011 et février 2012, la province a dispensé 21 projets de l'échéance prolongée et a continué de rembourser sa part des frais admissibles engagés entre le 1er novembre 2011 et le 31 mars 2012.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification en mars 2010. En mai 2011, le Comité a soumis à l'Assemblée législative un rapport sur l'audience. Il a déclaré dans une lettre qu'il était satisfait des réponses du Ministère à ses questions et des mesures prises jusqu'à présent pour donner suite aux recommandations du vérificateur général. Le Comité n'a pas formulé de recommandation.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps 2012, le Ministère nous a fourni des renseignements sur l'état des mesures prises à l'égard de nos recommandations. D'après ces renseignements, les recommandations s'appliquant aux programmes de 2009 ont été largement mises en oeuvre, en partie parce que les gouvernements fédéral et provincial ont prolongé l'échéance du financement des projets admissibles au 31 octobre 2011 et que la province a reporté de nouveau cette échéance au 31 mars 2012.

Le Ministère a accepté de tenir compte de nos recommandations relatives aux programmes d'infrastructure futurs au moment de concevoir les programmes de subventions d'immobilisations.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ AU PROGRAMME ET ÉVALUATION DES DEMANDES

Conception du programme et présentation des demandes

Recommandation 1

Pour s'assurer que les projets qui correspondent le mieux aux objectifs des programmes sont financés dans le cadre de futurs programmes d'infrastructure, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *adopter une approche davantage axée sur le risque pour la conception et la mise en oeuvre des futurs programmes de subvention d'immobilisations et tenir compte de tous les facteurs importants touchant la prestation des programmes, y compris la pertinence des projets, le caractère raisonnable des échéanciers, ainsi que les ressources ministérielles et le fardeau qui leur est imposé;*
- *exiger des demandeurs qu'ils démontrent mieux les avantages des projets proposés, qu'ils fournissent des preuves que les avantages attendus sont réalisables et qu'ils établissent la priorité de leurs demandes;*
- *renforcer son processus de diligence raisonnable et recourir à des spécialistes techniques pour examiner les projets présentant un risque élevé dans le cadre de l'évaluation des demandes de subvention.*

État

Depuis notre vérification de 2010, la province n'a pas lancé de programmes d'infrastructure similaires. Cependant, le Ministère a indiqué qu'il était résolu à tenir compte de cette recommandation au moment de concevoir les futurs programmes de subventions d'immobilisations. Plus particulièrement, le Ministère a affirmé qu'il élargira l'utilisation de la conception et de l'analyse des programmes axées sur le risque, qu'il évaluera les répercussions des décisions relatives à la conception des programmes sur les ressources ministérielles et qu'il intégrera un savoir-faire technique dans le processus de diligence raisonnable. Le Ministère s'est également engagé à obtenir les conseils de la Division de la vérification interne de la province tôt dans le processus d'élaboration des futurs programmes.

Concernant les futurs programmes d'infrastructure auxquels participeront des ministères partenaires, le Ministère a décidé de fournir de meilleures directives au personnel chargé d'examiner les demandes, de sorte à renforcer le processus de diligence raisonnable lié à l'évaluation des demandes. Le Ministère a également indiqué qu'il veillerait, dans ses futurs processus de demande, à exiger des demandeurs qu'ils démontrent que la proposition et les déclarations dans leurs demandes sont valides et réalisables et qu'elles répondent à un besoin prioritaire de la collectivité.

Approbation des demandes

Recommandation 2

Pour garantir la mise en oeuvre d'un processus de sélection des projets équitable et transparent dans le cadre de futurs programmes similaires, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *donner suite à toutes les préoccupations importantes soulevées durant l'évaluation initiale, en assurer un suivi satisfaisant et les résoudre avant d'approuver les projets;*
- *améliorer la consignation des motifs à l'appui des décisions prises à toutes les étapes des processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention;*
- *déterminer si la prestation d'information supplémentaire permettrait d'améliorer la transparence et intéresserait le grand public et l'Assemblée législative.*

État

À l'instar de la recommandation précédente, la présente recommandation concerne l'administration

des futurs programmes de subventions d'immobilisations. Cependant après la prolongation de l'échéance du 31 mars 2011 au 31 octobre 2011 pour l'achèvement des projets aux termes des programmes de stimulation de l'infrastructure de 2009, le Ministère a déployé des efforts pour appliquer la recommandation à l'administration des projets ayant été prolongés. Par exemple, les bénéficiaires de fonds de stimulation de l'infrastructure devaient présenter une demande de prolongation au 31 octobre 2011 et des documents justificatifs, notamment le calendrier détaillé de construction signé par un ingénieur ou un architecte professionnel. Le Ministère, les ministères partenaires et le gouvernement fédéral ont examiné les demandes afin de déterminer si les prolongations satisfaisaient aux critères des programmes. Le processus d'examen permettait un suivi auprès des demandeurs pour leur demander des précisions sur les questions et les préoccupations soulevées dans leurs demandes, avant de prendre une décision au sujet des prolongations. Le Ministère a conservé les documents en dossier pour déterminer si chaque demande de prolongation était complète. Pour les demandes incomplètes, les raisons ont été consignées de sorte à documenter la justification du rejet d'une prolongation. Les comités fédéraux-provinciaux de gestion des programmes ont présenté des recommandations concernant l'approbation des prolongations aux ministres fédéral et provincial, qui avaient le dernier mot.

Pour rehausser la transparence des projets financés dans le cadre de la stimulation de l'infrastructure, en décembre 2010, le Ministère a lancé la version améliorée du site Web Revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario, qui contient des renseignements supplémentaires sur les projets, notamment les descriptions des projets et des cartes indiquant avec plus de précision l'emplacement des projets. En 2011, de nouvelles améliorations ont été apportées au site, ce qui comprend un meilleur filtrage des rapports et l'ajout de pages Web montrant les avantages que procurent les projets d'infrastructure de la province. Le Ministère a indiqué qu'il continue d'afficher sur son site Web l'information à jour sur l'état d'avancement de la construction des projets financés dans le cadre de la stimulation de l'infrastructure, étant donné que pour certains projets, le paiement des coûts engagés jusqu'au 31 mars 2012 se poursuivra jusqu'en 2012-2013.

GESTION DE PROJET

Reddition de comptes et surveillance de la réalisation des projets

Recommandation 3

Pour s'assurer que les projets financés sont achevés dans les délais prescrits et respectent les budgets établis, et pour garantir le respect des accords de financement, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *veiller à ce que les bénéficiaires rendent compte en temps opportun et de façon uniformisée de l'état d'avancement des projets, et assurer le suivi des projets susceptibles de ne pas respecter l'échéance du financement;*
- *une fois des données fiables obtenues, signaler au gouvernement fédéral le nombre et l'ampleur des projets qui ne seront pas achevés à l'échéance du financement fédéral le 31 mars 2011.*

État

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions constaté des retards au chapitre des rapports d'étape pour 17 % des projets municipaux du FSI et pour 40 % des projets au titre du programme ILC. L'état d'avancement des projets au titre du programme ILC était particulièrement difficile à déterminer de façon fiable à cause de problèmes avec le système d'information du programme. En juin 2010, après nos travaux sur place, nous avions été informés que des rapports d'étape avaient été présentés pour 95 % des projets. Cependant, nous avions constaté que les bénéficiaires avaient différentes interprétations de ce qui constituait les « progrès » réalisés dans un projet. Certains considéraient qu'il s'agissait d'une estimation des travaux effectués, alors que d'autres croyaient qu'il s'agissait des montants réellement dépensés et

des évaluations des ingénieurs. Notre analyse de 2010 concernant les progrès réalisés par rapport aux dépenses réelles des bénéficiaires révélait que seulement 16 % des fonds engagés avaient été dépensés. Il s'agissait d'un écart considérable par rapport à l'attente initiale du gouvernement provincial, soit que les dépenses seraient réparties également entre les deux années du programme, de sorte qu'il restait un montant considérable des fonds initialement engagés à dépenser en 2010-2011.

Comme mentionné précédemment, en décembre 2010, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il prolongeait au 31 octobre 2011 l'échéance pour les projets admissibles financés par des mesures de stimulation, car ces projets risquaient de ne pas être terminés au 31 mars 2011, la date limite pour le financement fédéral. Près de 800 projets ont été prolongés. Dans la foulée de cette prolongation accordée par le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario a également dispensé 21 projets du respect de l'échéance et a continué à rembourser sa part des frais admissibles engagés au 31 mars 2012. Le Ministère a indiqué que, par suite des mesures prises par les deux ordres de gouvernement, seulement 19 projets se poursuivaient au 31 mars 2012. Selon le Ministère, la plupart de ces projets avaient engagé suffisamment de coûts admissibles avant le 31 mars 2012 pour que la contribution provinciale leur soit versée dans sa totalité.

Coûts associés au respect de l'échéance du financement

Recommandation 4

Pour s'assurer que les fonds sont dépensés judicieusement, les ministères de l'Infrastructure, du Tourisme et de la Culture et de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doivent collaborer avec les bénéficiaires dont les projets accusent un retard important afin d'évaluer les options et les solutions qui permettent le mieux de répondre aux objectifs du programme de stimulation et de garantir l'optimisation des ressources pour l'achèvement des projets.

État

Le Ministère a indiqué qu'à la suite de notre vérification de 2010, des ministères partenaires étaient intervenus de manière soutenue auprès des bénéficiaires de fonds de stimulation, notamment en visitant des emplacements pour évaluer et valider les progrès réalisés dans les projets. Les ministères partenaires signalaient régulièrement au Ministère et au gouvernement fédéral les problèmes décelés, en accordant une attention spéciale aux projets qui accusaient des retards ou qui risquaient autrement de ne pas respecter la nouvelle échéance du 31 octobre 2011 ou l'échéance provinciale du 31 mars 2012. Les ministères provinciaux et le gouvernement fédéral ont collaboré pour évaluer les options et trouver des solutions pour les projets ayant besoin de soutien. Ils ont notamment travaillé avec les bénéficiaires pour déterminer différentes options, comme changer la portée de leurs projets de sorte à les terminer à l'échéance prévue.

Le Ministère a également indiqué qu'en fin de compte, les bénéficiaires étaient responsables, aux termes de l'accord de financement qui les liait, de l'approvisionnement, de la gestion et de l'achèvement de leurs propres projets avant l'échéance. Des lettres de suivi, approuvées par le Ministère, les ministères partenaires et le gouvernement fédéral, ont été envoyées, au besoin, pour informer les bénéficiaires de la situation entourant leurs projets et des conséquences possibles s'ils ne prenaient pas les mesures nécessaires.

À la suite de ces mesures prises par le Ministère, les ministères partenaires et le gouvernement fédéral, le nombre de projets considérés comme à risque de ne pas être terminés à l'échéance a diminué de manière constante, et la grande majorité d'entre eux étaient achevés au 31 mars 2012.

Administration financière et gestion des demandes de remboursement

Recommandation 5

Pour s'assurer que les fonds sont dépensés judicieusement et aux fins prévues, le ministère de l'Infrastructure doit collaborer avec la Division de la vérification interne pour déterminer l'étendue de la surveillance et de la vérification des bénéficiaires de fonds en fonction du risque évalué.

État

Cette recommandation de notre *Rapport annuel 2010* visait essentiellement à assurer une meilleure surveillance des quelque 150 organismes sans but lucratif (OSBL) qui, au moment de notre vérification, avaient reçu environ 360 millions de dollars en fonds de stimulation. Ces OSBL, typiquement de petite taille, étaient soit des associations communautaires polyvalentes, des centres récréatifs ou des associations à vocation particulière, telles que des clubs sportifs. Par conséquent, ils n'avaient souvent pas le savoir-faire en matière de gestion de projet et les structures redditionnelles des grands organismes. Par ailleurs, les ministères provinciaux participant au programme n'avaient pas d'expérience préalable des relations avec ces petits organismes.

Bien que, depuis notre vérification de 2010, le Ministère n'ait pas vérifié particulièrement les projets menés par ces OSBL à l'aide des fonds de stimulation, il a indiqué qu'un cabinet d'experts-comptables avait examiné un petit échantillon de déclarations des dépenses soumises par les OSBL, afin de déterminer si les déclarations avaient été préparées en conformité aux modalités des accords de financement. Le Ministère a également précisé qu'il collaborait avec la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) en vue d'assurer une surveillance adéquate des protocoles de clôture des projets et des programmes, ainsi qu'une atténuation des risques, pour que la clôture des projets soit réussie.

Le Ministère a indiqué qu'aux termes des accords de financement exécutoires, la province a le droit de vérifier les projets pour déterminer si les fonds avaient été dépensés judicieusement. Le droit de la province de procéder à des vérifications s'étend au-delà de l'achèvement des projets. Le Ministère a précisé que le gouvernement continuerait d'utiliser le modèle d'évaluation axé sur le risque pour déterminer si certains projets devraient faire l'objet d'une vérification à leur achèvement. Le 3 avril 2012, en réponse à une recommandation de la DVIO, le Ministère a envoyé aux sous-ministres adjoints des ministères partenaires une note de service concernant les responsabilités redditionnelles continues de ces ministères à l'égard des programmes de stimulation. Ceux-ci doivent notamment conserver des dossiers adéquats et exacts sur les projets et les programmes pendant six ans, après le 31 mars 2012, en prévision d'éventuelles vérifications. Le Ministère a déclaré qu'il solliciterait les conseils de la DVIO à mesure que le gouvernement continue de mettre fin aux programmes de stimulation ainsi que des conseils sur la conception et la mise en oeuvre des programmes futurs.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Recommandation 6

Pour permettre au public et à l'Assemblée législative d'évaluer l'efficacité des programmes de stimulation, le ministère de l'Infrastructure doit :

- *fournir une information à jour et exacte sur les progrès réalisés à l'égard des projets;*
- *s'assurer que la méthodologie utilisée pour calculer l'incidence des fonds de stimulation sur l'emploi est ajustée au besoin pour tenir compte du flux réel des fonds dans l'économie et des répercussions sur le marché de l'emploi.*

État

Comme mentionné précédemment, pour fournir de l'information plus opportune et exacte sur les progrès des projets financés par les programmes de stimulation, peu après notre vérification de 2010, le Ministère a ajouté de nouvelles fonctions

et informations sur les projets de stimulation sur son site Web Revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario.

Le Ministère a aussi déclaré qu'il utilisait les multiplicateurs d'emplois fournis par le ministère des Finances, qui les met à jour chaque année en se fondant sur les données les plus récentes de Statistique Canada. Selon le Ministère, ces multiplicateurs actualisés permettront d'assurer que l'information la plus à jour sur la structure économique de l'Ontario est utilisée dans le calcul des emplois.

En dernier lieu, alors que les programmes de stimulation prennent fin progressivement, le Ministère continue de travailler avec les ministères partenaires et le gouvernement fédéral pour dégager les leçons de ces programmes et ainsi accroître l'efficacité et la reddition de comptes touchant les programmes futurs.

Chapitre 4
Section
4.08

Société d'évaluation foncière des municipalités

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

La détermination de la valeur marchande d'un bien immeuble est essentielle, parce qu'elle permet d'établir l'impôt foncier que doit payer le propriétaire. En Ontario, l'impôt foncier est calculé en multipliant la valeur marchande estimative du bien immeuble par le taux d'imposition de la municipalité où se trouve le bien.

Le 31 décembre 1998, le gouvernement provincial a transféré la responsabilité de l'évaluation foncière des biens immeubles à la Société ontarienne d'évaluation foncière, rebaptisée par la suite Société d'évaluation foncière des municipalités (la Société). La responsabilité première des 1 600 employés de la Société est de préparer, pour chaque municipalité, un rôle d'évaluation annuel où sont indiqués tous les biens immeubles et leur valeur marchande estimative. En 2011, les dépenses de la Société s'élevaient à 190,4 millions de dollars (185,5 millions en 2009), dont la plus grande partie était financée par les 444 municipalités de la province.

Les propriétaires sont en droit de s'attendre à ce que chaque propriété soit évaluée dans une fourchette raisonnablement proche de sa juste valeur marchande – c'est-à-dire le prix de vente le plus probable sur lequel un acheteur et un vendeur consentants pourraient s'entendre. Au moment de notre vérification de 2010, c'était également l'avis de la Société et de la Commission de révision de l'évaluation foncière de l'Ontario, le tribunal indépendant qui entend les appels des personnes qui estiment que leur propriété a été incorrectement évaluée ou classifiée.

Pour déterminer si le système d'évaluation de masse de la Société a atteint cet objectif, dans notre vérification de 2010, nous avons comparé le prix de vente de 11 500 propriétés vendues à un tiers sans lien de dépendance en 2007 et 2008 avec leur valeur marchande imposable au 1er janvier 2008. Nous avons constaté que pour 1 400 de ces transactions, soit une sur huit, l'écart entre la valeur imposable et le prix de vente était supérieur à 20 %. Dans de nombreux cas, l'écart entre la valeur imposable et le prix de vente réel était considérable.

Au moment de notre vérification, la Société reconnaissait que certaines évaluations foncières pouvaient ne pas correspondre à la fourchette de la juste valeur marchande ou de la valeur courante de la propriété telle que reflétée par le prix de vente à

un tiers sans lien de dépendance. Ces écarts étaient pour la plupart imputables au fait que la Société ne disposait pas de données à jour sur les propriétés inspectées. Par conséquent, certaines propriétés pouvaient avoir été surévaluées ou sous-évaluées, et les propriétaires concernés avaient donc payé un montant supérieur ou inférieur à leur juste part d'impôt foncier. Bien que la Société ait évalué correctement la vaste majorité des propriétés, cela importait peu aux propriétaires visés par une surévaluation par rapport à leurs voisins et qui ont donc payé plus que leur juste part.

Des inspections plus fréquentes et des enquêtes plus opportunes sur les écarts considérables entre la valeur imposable et le prix de vente aideraient à réduire la différence entre les deux. Néanmoins, nos discussions avec l'Association des municipalités de l'Ontario révélaient que les municipalités étaient généralement satisfaites de l'information qui figure aux rôles d'évaluation fournis par la Société.

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions recensé un certain nombre d'améliorations à apporter à la façon dont la Société recueille les renseignements dont elle a besoin pour assurer l'exactitude et l'uniformité des évaluations foncières. Les principaux points à améliorer étaient les suivants :

- Dans les 1 400 cas où nous avions constaté un écart de plus de 20 % entre le prix de vente et la valeur imposable, la Société n'avait pas enquêté sur les raisons de ces écarts, ni rajusté la valeur imposable des propriétés lorsqu'un rajustement était justifié.
- Nous avions constaté que près de 18 000 permis de construire de près de 5,1 milliards de dollars avaient été délivrés au 31 décembre 2009, mais que la Société n'avait pas inspecté les propriétés correspondantes dans le délai de trois ans prescrit par la loi aux fins de la réévaluation et des améliorations.
- La Société avait pour objectif d'inspecter chaque propriété de la province au moins une fois tous les 12 ans. Cependant, le cycle d'inspection réel s'étalait au mieux sur 18 ans, d'après les niveaux de dotation de 2010 et excluant la hausse du nombre d'habitations.
- La Société avait commencé à travailler à un nouveau système informatique en 2000, mais le système n'était toujours pas pleinement fonctionnel et les coûts engagés au moment de notre vérification dépassaient les 50 millions de dollars, alors que le budget initial était fixé à 18,3 millions.
- La Société avait établi des exigences raisonnables pour l'acquisition des biens et services, mais elle n'observait pas toujours les bonnes pratiques opérationnelles, ni ses propres politiques et procédures obligatoires.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et la Société s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

En mars 2011, le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience sur cette vérification. En mai 2011, à la suite de l'audience, il a déposé un rapport à l'Assemblée législative. Le rapport contenait cinq recommandations et on y demandait que la Société présente un rapport au Comité sur les éléments suivants :

- les données les plus récentes de la Société sur les écarts importants entre le prix de vente d'une propriété et sa valeur imposable, y compris quand et comment elle avait fait enquête sur les écarts et rajusté l'évaluation foncière;
- les efforts déployés par la Société pour que les municipalités lui fournissent des renseignements sur les permis de construire délivrés et les travaux achevés ainsi que des rapports sur le taux d'occupation et l'état d'avancement des travaux, y compris le nombre de municipalités qui fournissent ces renseignements et une mise à jour indiquant si les municipalités communiquent l'information de façon uniforme et suffisamment détaillée et si la Société

afficherait sur son site Web le nom des municipalités comptant plus de 5 000 propriétés qui :

- n'ont pas soumis de renseignements sur les permis de construire délivrés et les travaux achevés ni de rapports sur le taux d'occupation et l'état d'avancement des travaux;
- ont présenté des renseignements sur les permis de construire plus de six mois après l'achèvement des travaux;
- ont présenté des renseignements sur le taux d'occupation ou l'état d'avancement des travaux plus de trois mois après la délivrance du permis d'occupation;

- les résultats des examens, par la Société, des décisions prises en réponse aux demandes de réexamen depuis la vérification;
- les progrès réalisés par la Société en vue de respecter le cycle d'inspection de 12 ans, y compris le nombre moyen d'inspections quotidiennes effectuées par chaque inspecteur (et la durée du cycle d'inspection), comment la Société s'assure que les inspections effectuées sont principalement fondées sur le risque de sous-évaluation ou de surévaluation, le recours accru aux appareils informatiques portatifs, à l'imagerie satellitaire et aux enquêtes pour raccourcir le cycle d'inspection, et les mesures prises pour garantir les examens de haute qualité des dossiers d'inspection par les bureaux locaux;
- les procédures de surveillance mises en place par la Société pour s'assurer que son personnel respecte ses politiques révisées en matière d'approvisionnement et de remboursement des frais de déplacement, de repas et d'accueil.

La Société a présenté sa réponse officielle au Comité en septembre 2011. Certaines questions soulevées par le Comité étaient similaires à nos constatations. Dans les cas où les recommandations du Comité sont semblables aux nôtres, le présent suivi inclut les mesures récentes déclarées par la Société pour dissiper les préoccupations soulevées tant par le Comité que dans notre vérification de 2010.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

La Société nous a informés qu'elle avait accompli d'importants progrès dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations et certains progrès dans les autres cas. Par exemple, elle a établi le seuil de 25 %, au-delà duquel l'écart entre le prix de vente et la valeur marchande d'une propriété doit faire l'objet d'une enquête dans un délai de 12 mois. Elle a élargi l'utilisation de ses systèmes de gestion de l'information afin de documenter les inspections des propriétés et les demandes de réexamen. De plus, elle fait examiner ces fichiers électroniques par des gestionnaires. La Société a également révisé et renforcé ses politiques en matière d'approvisionnement pour s'assurer que les biens et services sont acquis de façon appropriée, que des contrats écrits et dûment autorisés sont en place, et que les évaluations du rendement des entrepreneurs sont documentées. Elle nous a avisés qu'elle se conformait maintenant à la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil du gouvernement. La Société aura besoin de plus de temps pour donner pleinement suite à certaines autres recommandations, comme inspecter et réévaluer les propriétés visées par les permis de construire avant l'expiration du délai prescrit par la loi pour la perception rétroactive de l'impôt foncier. Elle aura aussi besoin de plus de temps pour mettre en oeuvre son plan d'inspection des propriétés résidentielles sur 12 ans. L'état des mesures prises en réponse à chacune des recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

ÉVALUATION FONCIÈRE DES HABITATIONS

Recommandation 1

Pour s'assurer que chaque propriété est évaluée conformément à la Loi sur l'évaluation foncière au

prix sur lequel un acheteur et un vendeur consentants pourraient s'entendre, la Société d'évaluation foncière des municipalités doit :

- *établir formellement un seuil au-delà duquel l'écart entre le prix de vente et l'évaluation foncière d'une propriété doit faire l'objet d'une enquête dans un délai opportun;*
- *lorsque la situation l'exige, rajuster l'évaluation foncière de la propriété en conséquence.*

État

La Société nous a informés qu'elle avait utilisé les prix de vente de 2009, 2010 et 2011 pour calculer les valeurs de son évaluation du 1er janvier 2012. En 2011, la Société a établi le seuil de 25 % et procédé à une analyse des ratios évaluation-vente de chaque zone de marché, pour signaler les ventes qui devraient faire l'objet d'une enquête. Selon la différence entre l'évaluation antérieure et la valeur marchande actuelle, la Société procéderait soit à une inspection sur place, soit à un examen documentaire de la propriété. L'examen documentaire, qui se substitue à une visite sur place, consiste principalement à examiner des images numériques de la propriété et à demander des documents à l'appui au propriétaire. La Société avait l'intention d'effectuer toutes les enquêtes ciblées dans les 12 mois de la réception des informations de vente.

La Société nous a avisés qu'elle comptait faire enquête sur environ 534 000 des 1 118 000 propriétés vendues entre 2009 et 2011, car celles-ci atteignaient le seuil des 25 % ainsi qu'un ratio évaluation-vente prédéterminé. Au 1er mars 2012, elle avait enquêté sur près de 382 000 d'entre elles. Environ 215 000 (ou 56 %) de ces enquêtes ont donné lieu à la modification de l'évaluation foncière de la propriété. Environ 191 000 (ou 89 %) des évaluations ont été rajustées à la hausse, tandis que les 24 000 (11 %) restantes ont été rajustées à la baisse. Au total, l'exercice a entraîné des modifications de valeur totalisant quelque 16,6 milliards de dollars. La Société prévoyait de réaliser les près de 152 000 enquêtes restantes d'ici la fin de 2012.

La Société a ajouté qu'elle procédait à la mise à jour de ses procédures d'enquête sur les ventes, établies en 2011. Elle prévoyait d'y intégrer un modèle d'analyse des risques et de concevoir des procédures de rechange pour que les enquêtes sur les ventes soient effectuées en temps plus opportun.

PERMIS DE CONSTRUIRE

Recommandation 2

Pour s'assurer que les inspections des propriétés pour lesquelles un permis de construire a été délivré sont effectuées en temps opportun pour permettre une réévaluation et une imposition rétroactives le plus tôt possible et surtout avant l'expiration du délai prescrit, la Société d'évaluation foncière des municipalités doit :

- *demander à toutes les municipalités de la province de lui transmettre un avis officiel lorsque les travaux visés par les permis de construire sont achevés;*
- *inspecter et réévaluer la valeur marchande de toutes ces propriétés avant l'expiration du délai prescrit par la loi pour la perception rétroactive de l'impôt foncier.*

État

La Société a indiqué qu'elle avait mis au point une vaste stratégie de communication et lancé différentes initiatives afin d'encourager les municipalités à transmettre l'information sur les permis de construire par voie électronique uniformisée (même si la loi ne l'exige pas). Elle a également élaboré des rapports normalisés internes, qui sont fournis à ses gestionnaires tous les mois et qui contiennent des renseignements clés sur chaque permis de construire, comme la date et la valeur du permis délivré ainsi que la date d'achèvement réelle ou prévue du projet.

La Société a signalé que le nombre de municipalités respectant le processus normalisé avait plus que doublé, passant de 69 à 154 sur la période de quatre mois s'étendant de novembre 2011 à février 2012. Ces 154 municipalités représentent seulement 37 % des 414 municipalités qui délivrent

des permis, mais près de 126 000 (ou 68 %) des quelque 185 000 permis reçus par la Société pour 2010. Les 59 000 permis restants (32 %) ont été soumis par 260 municipalités, mais sans qu'elles se conforment au processus normalisé. L'objectif de la Société était de faire en sorte qu'au moins 80 % des permis soient présentés dans le format normalisé. Une fois qu'elle aura atteint cet objectif de 80 %, la Société comparera les coûts et les avantages d'augmenter ce pourcentage à ceux de gérer manuellement le reste des permis en format papier.

En ce qui concerne l'inspection et la réévaluation des propriétés visées par un permis de construire, la Société nous a informés qu'elle se fondait sur l'information reçue des municipalités pour prioriser l'évaluation de certaines propriétés avant l'expiration du délai prescrit par la loi. Elle a déclaré que cette priorisation des permis l'avait aidée à ramener le pourcentage d'évaluations qui n'ont pas été faites dans les délais prescrits de 15,7 % en 2010 à 10 % en 2011. Elle a ajouté que le nombre de permis d'une valeur supérieure à 10 000 $ chacun qui avaient été délivrés il y a plus de trois ans avait été réduit de près de 18 000 au 31 décembre 2009 à environ 10 500 au 31 mars 2012. La valeur totale de ces vieux permis, quant à elle, était passée d'environ 5,1 milliards de dollars à environ 2,3 milliards sur la même période.

La Société a précisé que le temps moyen de traitement d'une réévaluation découlant des travaux visés par des permis de construire avait été ramené de 10,8 mois en 2010 à 9,6 mois en 2011 et que les travaux visés par des permis de construire avaient fait augmenter les évaluations de plus de 28,4 milliards de dollars en 2011.

La Société a ajouté qu'au 31 mars 2012, il y avait environ 243 000 permis de construire à examiner, dont ceux délivrés les années précédentes. Environ 156 000 (ou 64 %) des 243 000 permis avaient été jugés prêts à une réévaluation et les travaux prévus devaient être achevés en priorité dans les délais prescrits par la loi. Les travaux visés par les quelque 87 000 permis de construire restants (36 %) n'étaient pas encore terminés.

DEMANDES DE RÉEXAMEN ET APPELS DÉPOSÉS DEVANT LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE

Recommandation 3

Pour s'assurer que le bien-fondé des demandes de réexamen (DR) est évalué comme il se doit, et que les rajustements de l'évaluation foncière des propriétés visées sont étayés convenablement, la Société d'évaluation foncière des municipalités doit :

- *établir des exigences obligatoires pour l'exécution et la consignation des travaux relatifs aux demandes de réexamen;*
- *demander aux gestionnaires d'examiner un échantillon des dossiers des demandes de réexamen, y compris celles qui ne donnent pas lieu à une modification de l'évaluation foncière, et de consigner leurs travaux afin de garantir la conformité aux étapes suggérées pour la révision des demandes de réexamen.*

État

La Société nous a informés qu'elle avait établi et mis en oeuvre de nouvelles procédures précisant les exigences à respecter pour l'exécution et la consignation des travaux relatifs aux demandes de réexamen (DR). Ces procédures ont été mises en place en octobre 2009 et révisées en janvier 2011 pour y intégrer le nouveau processus d'examen par la direction. En 2010, la Société a également adopté un système automatisé de gestion des documents afin de gérer toutes les DR. Des contrôles de processus ont été intégrés au système de gestion des documents afin d'améliorer la qualité de la documentation et de faciliter l'examen par la direction. Comme tous les documents et toutes les pièces de correspondance reçus des propriétaires sont numérisés et stockés en format électronique, il n'est plus nécessaire de conserver les imprimés.

Au 1er mars 2012, la Société avait traité plus de 18 500 DR reçues en 2011 pour cette année d'imposition. Elle a indiqué que la direction avait examiné toutes les DR reçues en 2011, y compris celles qui n'avaient pas donné lieu à une réévaluation. Les

examens par la direction ont permis de déterminer que près de 2 700 (ou 14,4 %) des 18 500 DR devaient faire l'objet de mesures de suivi. Environ 60 % de ces 2 700 DR contenaient des erreurs liées à l'évaluation ou la classification de la propriété. Les 40 % restantes étaient étayées par une documentation inadéquate, mais sans que cela n'ait d'impact sur la valeur de la propriété ou le propriétaire. La Société nous a informés qu'elle avait réexaminé toutes ces DR pour s'assurer de leur traitement correct avant de produire l'évaluation finale de la propriété.

La Société nous a informés qu'elle utiliserait le taux de rejet de 14,4 % pour déterminer le niveau approprié d'échantillonnage pour les futurs examens des DR par la direction.

INSPECTIONS

Cycle d'inspection des propriétés

Recommandation 4

Pour s'assurer que les renseignements sur les propriétés figurant dans sa base de données sont complets et le plus à jour possible et qu'elle dispose d'information fiable en ce qui concerne les inspections réalisées, la Société d'évaluation foncière des municipalités doit :

- *exiger de chaque bureau régional qu'il sélectionne chaque année au moins quelques propriétés pour une inspection en fonction du risque de sous-évaluation ou de surévaluation, en vue de respecter son cycle d'inspection de 12 ans;*
- *tenir à jour des données exactes et utiles en ce qui concerne le nombre et le type d'inspections réalisées (par exemple, enquêtes relatives au prix de vente, visites liées aux permis de construire et inspection des nouvelles constructions).*

État

La Société a établi un plan d'examen des propriétés échelonné sur 12 ans et déterminé le nombre de propriétés à examiner chaque année afin d'inspecter toutes les propriétés résidentielles de l'Ontario sur une période de 12 ans. Elle nous a informés qu'elle avait priorisé cette liste pour que les propriétés jugées à risque de surévaluation ou de sous-évaluation soient inspectées. Certaines des propriétés à risque ont été relevées sur la base de facteurs, tels que la connaissance des zones locales, les demandes de renseignements antérieures, les appels, les activités associées aux DR et le temps moyen écoulé depuis la dernière inspection. La liste des cas à traiter est distribuée aux gestionnaires de chaque bureau régional toutes les deux semaines depuis juin 2011. En juillet 2012, la Société avait examiné un total d'environ 206 000 propriétés pour l'année; il s'agissait d'inspections cycliques (ciblées) dans 111 000 cas et d'examens liés aux permis de construire, aux enquêtes sur les ventes, aux DR ou aux appels dans environ 95 000 cas.

La Société a indiqué que le nombre de propriétés résidentielles qui n'avaient pas été inspectées ou vérifiées en plus de 12 ans avait été ramené de plus de 1,5 million, comme mentionné dans notre *Rapport annuel 2010*, à environ 1,3 million au 1er juillet 2012. Dans son plan d'examen des propriétés échelonné sur 12 ans, elle compte réduire graduellement l'écart et l'éliminer d'ici 2021.

De plus, comme nous le soulignions dans notre *Rapport annuel 2010*, les inspections effectuées par la Société n'étaient pas toutes des visites sur place. Comme mentionné ci-haut, la Société peut décider, selon le risque évalué, de valider les renseignements sur une propriété au moyen d'un examen documentaire. Cet examen peut consister entre autres à envoyer un questionnaire de vente aux propriétaires afin d'obtenir des données pour les besoins de la vérification. La Société nous a informés que, lorsqu'il est impossible de valider par imagerie numérique les modifications de la propriété déclarées par les propriétaires, elle faisait un examen sur place.

La Société a ajouté qu'en mars 2012, elle avait ajouté de nouveaux codes liés aux motifs d'examen et aux méthodes employées afin d'améliorer ses systèmes d'information et de faciliter ainsi la collecte de données exactes et significatives sur le nombre et le type d'inspections effectuées. Les nouveaux codes devraient permettre de saisir des données

plus précises qui refléteront mieux la nature et le résultat des inspections.

Charge de travail des inspecteurs; qualité des inspections réalisées

Recommandation 5

Pour s'assurer que les inspections sont réalisées de façon efficace et que les dossiers sont remplis et documentés comme il se doit et soutiennent les changements apportés à l'évaluation foncière des propriétés, la Société d'évaluation foncière des municipalités doit :

- *surveiller et évaluer régulièrement le rendement des inspecteurs en ce qui a trait à la qualité des inspections et au nombre moyen d'inspections réalisées chaque jour;*
- *s'assurer que les dossiers sont documentés conformément à des normes acceptables et montrent clairement les travaux effectués et les changements apportés à l'évaluation foncière en conséquence;*
- *superviser le degré de réussite de chaque bureau régional à l'égard de l'atteinte de la cible d'un cycle d'inspection de 12 ans.*

État

La Société a fait savoir qu'elle avait élaboré et, depuis septembre 2011, distribué des rapports d'inspection mensuels qui résument les activités, comme le nombre moyen d'inspections par jour, le nombre total d'inspections terminées et le temps de travail total. Ces rapports devraient aider les gestionnaires régionaux à surveiller la productivité des inspecteurs et à s'assurer que les normes de documentation sont respectées; cependant, des politiques et procédures officielles sur les nouvelles normes de documentation n'avaient pas encore été établies. La Société prévoyait officialiser les nouvelles exigences d'ici le début de 2013.

La Société nous a également avisés que, depuis juin 2011, les détails des inspections, comme les dates d'inspection ou de vérification, les commentaires, les résultats et les réévaluations (s'il y en a), sont saisis et stockés dans le système intégré de biens-fonds. Les dossiers manuels complétant le système ne sont plus obligatoires. De plus, la Société a signalé que les examens des propriétés étaient jugés terminés seulement après la mise à jour des données pertinentes dans le système.

Pour ce qui est d'atteindre l'objectif du cycle provincial d'inspection de 12 ans, la Société a indiqué qu'elle avait établi un plan d'examen des propriétés sur 12 ans (voir la Figure 1) ainsi qu'un plan de travail annuel au niveau des bureaux régionaux et qu'elle suivait les progrès réalisés sur une base mensuelle. Elle nous a informés qu'en 2011, elle avait inspecté environ 543 000 propriétés, soit quelque 4 000 de plus que prévu. Il y a toutefois des fluctuations dans les objectifs d'inspection sur le cycle de 12 ans en raison de facteurs tels que la charge de travail existante, les exigences concurrentielles et le manque de ressources. Par exemple, comme la loi exigeait que le rôle d'évaluation pour 2013 soit soumis au plus tard en décembre 2012, le nombre d'inspections pour 2012 était tombé à 319 000, ce qui représente une baisse d'environ 220 000 (40 %) par rapport à l'année précédente.

En 2010, nous avions signalé qu'après la publication du rapport 2006 de l'ombudsman recommandant que la Société examine ses besoins

Figure 1 : Cycle d'examen des propriétés résidentielles sur 12 ans

Source des données : Société d'évaluation foncière des municipalités

Année	Nombre d'examens de propriétés résidentielles
2010	446 565
2011	538 500
2012	319 000
2013	261 929
2014	545 052
2015	566 245
2016	366 701
2017	314 315
2018	576 245
2019	580 908
2020	419 087
2021	314 315
Total	**5 248 862**

en dotation, le nombre total de ses inspecteurs avait atteint environ 320 en 2007, son plus haut niveau, mais qu'il avait graduellement diminué à environ 230 en avril 2010. Même si depuis cette date la Société compte plus d'inspecteurs, soit 250 et 260 respectivement en décembre 2010 et 2011, ce nombre est inférieur à celui de 2007.

Afin de mener à terme le plan d'examen des propriétés sur 12 ans avec les ressources disponibles, la Société a lancé plusieurs initiatives visant à améliorer l'efficience. Par exemple, elle prévoyait mettre à niveau, d'ici la fin de 2012, le portail AboutMyProperty[MC], service en ligne dont les propriétaires peuvent se servir pour valider électroniquement leurs données foncières. La Société était d'avis que ce service serait utilisé par beaucoup plus de propriétaires que par le passé car, après la mise à niveau, il était beaucoup plus accessible et convivial. De plus, la Société a remplacé les recueils de cartes traditionnels par des appareils de navigation GPS et des téléphones cellulaires, ce qui permet à ses inspecteurs de trouver les propriétés plus rapidement et de communiquer avec le bureau n'importe quand pour obtenir d'autres renseignements.

Contrôle de qualité des inspections réalisées

Recommandation 6

Pour améliorer l'efficacité de la fonction de contrôle de qualité actuelle, la Société d'évaluation foncière des municipalités doit :

- *s'assurer que les examens de supervision des dossiers d'inspection sont effectués comme il se doit et documentés convenablement;*
- *inclure dans son processus d'examen quelques dossiers d'inspection qui n'ont pas donné lieu à une modification de l'évaluation foncière.*

État

En juillet 2011, la Société a constitué une équipe de contrôle du processus d'examen des propriétés pour examiner les moyens possibles de rationaliser et d'automatiser le processus d'examen, favoriser une approche de surveillance de la gestion plus cohérente et plus efficace, et faciliter l'attribution à chaque bureau régional des examens aléatoires des propriétés et la production des rapports.

En août 2011, la Société a établi des procédures normalisées afin de permettre une supervision appropriée des inspections. Par exemple, l'équipe a mis au point un nouveau formulaire utilisé pour documenter électroniquement les examens d'inspections choisies tous les quinze jours. La Société nous a informés que les examens des propriétés se fondaient sur l'information dans son Système intégré de biens-fonds et celle recueillie lors des visites sur place. Les résultats de chaque examen sont ensuite consignés sur le nouveau formulaire et distribués à l'équipe de gestion responsable pour qu'elle prenne au besoin les mesures de suivi appropriées.

La Société nous a fait savoir qu'elle avait trouvé des problèmes dans environ 44 600 (ou 8 %) des examens des propriétés pour 2011, soit parce qu'ils n'étaient pas conformes aux procédures uniformisées, soit parce qu'ils étaient considérés comme des examens en double des mêmes propriétés. Une propriété qui a fait l'objet de multiples travaux pourrait avoir nécessité plus d'un examen. Cependant, aux fins du plan d'examen des propriétés de la Société, qui s'étend sur 12 ans, un seul examen a été compté.

La Société a indiqué que les échantillons prélevés dans le processus d'examen incluaient des propriétés dont le registre ou l'évaluation a été modifié à la suite de l'inspection initiale et des propriétés pour lesquelles l'inspection n'avait rien changé. Des quelque 2 600 propriétés échantillonnées en 2011, environ 1 500 (ou 60 %) n'avaient pas été modifiées par l'inspection initiale. Au 31 décembre 2011, les examens de ces 2 600 propriétés avaient entraîné des changements de valeur absolue de 0,3 % de leur valeur totale.

La Société a ajouté qu'elle continuait d'apporter des améliorations à son Système intégré de biens-fonds. Au moment de notre suivi, elle s'employait à élaborer et à mettre à l'essai des modifications du système et à y ajouter des fonctions de contrôle automatique afin d'améliorer l'efficience et l'exactitude des examens. Elle prévoyait de mettre en oeuvre ces changements d'ici la fin de 2012.

DÉPENSES

Définition des besoins en biens et services; processus d'acquisition de biens et services

Recommandation 7

Pour s'assurer que les biens et services sont acquis uniquement lorsque les besoins le justifient et qu'ils sont les plus appropriés dans les circonstances, la Société d'évaluation foncière des municipalités (la Société) doit observer sa propre politique d'approvisionnement et veiller à ce que chaque acquisition soit :

- *justifiée par des besoins opérationnels clairement définis;*
- *l'option qui convient le mieux pour répondre aux besoins opérationnels dans les circonstances;*
- *étayée par une demande d'achat autorisée comme il se doit et indiquant clairement l'autorisation de procéder à l'acquisition.*

Pour s'assurer que tous les fournisseurs sont traités équitablement et qu'elle utilise ses ressources de manière optimale, la Société doit aussi :

- *acquérir les biens et services de façon concurrentielle, en conformité de ses propres exigences et de celles du ministère des Finances;*
- *préparer et tenir à jour, pour chaque transaction, des documents adéquats pour justifier le choix du fournisseur retenu.*

État

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2010*, la Société a indiqué qu'elle avait mis en oeuvre une nouvelle politique d'approvisionnement en 2009 afin de se conformer à la directive d'approvisionnement de la province. La Société a ensuite révisé la politique et son conseil d'administration a approuvé les modifications en septembre 2011. La nouvelle politique exige que chaque achat soit justifié par des exigences opérationnelles claires et documentées et que le Système intégré d'information sur les ressources (SIIR) soit utilisé pour les demandes de plus de 10 000 $. Ces achats ne peuvent pas être traités sans approbation électronique appropriée conformément au cadre de délégation des pouvoirs intégré au système.

La nouvelle politique d'approvisionnement exige également que les biens et services soient acquis en régime de concurrence, à quelques exceptions près. Les biens et services autres que de consultation d'une valeur supérieure à 100 000 $ doivent être acquis au moyen d'une demande de propositions (DP), et toutes les DP doivent être diffusées. Pour l'acquisition de services de consultation évalués à 100 000 $ ou plus, il faut généralement utiliser un processus d'approvisionnement ouvert et compétitif. Pour les services de consultation de moins de 100 000 $, au moins trois fournisseurs doivent soumettre une proposition écrite. La Société nous a informés qu'elle ferait appel aux fournisseurs attitrés du gouvernement s'il y a lieu.

La Société a indiqué que son Service d'approvisionnement doit tenir un registre complet du processus employé afin de justifier le choix du fournisseur pour chaque DP. Pour les contrats de plus de 10 000 $ attribués sans appel d'offres, les documents à l'appui doivent accompagner la demande d'achat dans le SIIR.

La Société a précisé que son service de vérification interne prévoyait un examen de la conformité à la politique d'approvisionnement d'ici la fin de 2012.

Ententes contractuelles

Recommandation 8

La Société d'évaluation foncière des municipalités doit adopter de bonnes pratiques opérationnelles en s'assurant :

- *qu'elle conclut des ententes écrites appropriées avec tous ses fournisseurs de biens et services, et que ces ententes écrites comprennent toutes les modalités et conditions auxquelles il est normal de s'attendre, par exemple les prix plafond, les produits livrables et les échéanciers;*
- *que ces ententes sont approuvées par des personnes ayant le pouvoir de le faire;*
- *que les factures des fournisseurs renferment suffisamment de détails pour permettre de déterminer le caractère raisonnable des montants facturés et payés;*

- *qu'elle évalue et documente comme il se doit les qualifications et le rendement de ses fournisseurs de biens et services.*

État

La Société nous a avisés qu'elle avait établi des ententes de service écrites avec tous ses fournisseurs et entrepreneurs à l'automne 2009. Ces ententes couvrent les modalités telles que le prix plafond, les produits livrables prévus, les délais associés et les circonstances dans lesquelles des hausses de prix seraient permises.

Comme mentionné dans la section précédente, la nouvelle politique d'approvisionnement de la Société exige que les demandes d'achat soient saisies dans le SIIR pour chaque fournisseur ou entrepreneur. La demande d'achat doit être accompagnée d'une approbation électronique conforme au cadre de délégation des pouvoirs. Une fois la demande approuvée, une commande et une entente de service sont créées. Selon la Société, toutes les ententes de service existantes sont signées par le gestionnaire responsable, conformément au cadre de délégation des pouvoirs.

En ce qui concerne les paiements aux entrepreneurs, la Société nous a informés que, depuis janvier 2010, les gestionnaires responsables sont tenus de consigner le temps consacré à chaque projet par chaque entrepreneur et de transmettre cette information au Bureau de gestion des projets. Le Bureau doit alors s'assurer que les factures des entrepreneurs dans le SIIR sont appuyées par une documentation suffisante avant de les transmettre au service de comptabilité pour paiement.

La Société a également indiqué que les gestionnaires devaient examiner le rendement de l'entrepreneur à la fin de chaque contrat et que ces évaluations étaient stockées dans le SIIR. Elle avait établi un modèle standard pour l'évaluation du rendement des entrepreneurs mais, au moment de notre suivi, elle travaillait encore à l'élaboration d'un modèle semblable pour évaluer le rendement des fournisseurs.

Le service de vérification interne de la Société prévoyait un examen de conformité à la politique d'approvisionnement, qui doit inclure un examen de ses nouvelles pratiques liées aux ententes de service, d'ici la fin de 2012.

Frais de déplacement, de repas et d'accueil

Recommandation 9

La Société d'évaluation foncière des municipalités (la Société) doit consulter le ministère des Finances pour déterminer si celui-ci a l'intention de lui demander de se conformer à l'esprit et à l'intention de la directive du gouvernement en matière de remboursement des frais de déplacement, de repas et d'accueil. Par ailleurs, la Société doit faire preuve de plus de rigueur dans la mise en application de ses politiques en matière de déplacement, de repas et d'accueil.

État

La Société nous a informés qu'elle avait pleinement mis en oeuvre la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil du gouvernement en janvier 2011 et qu'elle avait remis une copie de la Directive à tous les gestionnaires pour les mettre au courant des changements et des nouvelles exigences.

La Société a ajouté qu'en janvier 2010, elle avait intégré des vérifications de contrôle au SIIR afin de signaler les dépenses en double possibles qui devraient faire l'objet d'une enquête. En octobre et novembre 2011, la Direction des finances de la Société a passé en revue environ 31 % des dépenses globales faisant l'objet d'une demande de remboursement pour ces deux périodes et constaté que sept demandes de remboursement de frais de repas de quelque 110 $ étaient en fait des duplicata. Les demandes ont été corrigées avant le remboursement des dépenses. Par la suite, la direction n'a pas relevé d'autres cas de non-conformité et nous a informés qu'elle prévoyait de poursuivre ses examens de conformité afin de vérifier chaque semaine au moins 5 % du total des dépenses dont le remboursement est réclamé.

Ministère de l'Environnement

Élimination et réacheminement des déchets non dangereux

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Les déchets non dangereux comprennent les matières recyclables et non recyclables générées par les ménages, les entreprises et les organismes des secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI). Au moment de notre vérification de 2010, l'Ontario produisait environ 12,5 millions de tonnes de déchets non dangereux chaque année. Les secteurs ICI généraient environ 60 % de ce total et les ménages — c'est-à-dire le secteur résidentiel —, 40 %. Les déchets non dangereux sont gérés de deux façons, soit ils sont éliminés (habituellement par enfouissement ou incinération) ou réacheminés (par exemple, le recyclage). Environ les deux tiers des déchets de la province sont déposés dans des décharges contrôlées en Ontario, et l'autre tiers est expédié à des décharges aux États-Unis.

Les administrations municipales sont généralement responsables de la gestion des déchets produits par le secteur résidentiel. Les secteurs ICI et la plupart des immeubles résidentiels à logements multiples doivent gérer eux-mêmes leurs déchets et ont habituellement recours à des entreprises du secteur privé pour transporter les déchets dans les lieux d'enfouissement ou les installations de recyclage.

Le gouvernement de l'Ontario, essentiellement par l'entremise du ministère de l'Environnement (le Ministère), est chargé d'établir des normes relatives à la gestion des déchets non dangereux en adoptant des lois et règlements et d'assurer la conformité à ces exigences législatives. Le Ministère doit aussi approuver les nouveaux lieux et les nouvelles installations de gestion des déchets des municipalités et du secteur privé et doit veiller à faire observer les exigences législatives. En Ontario, la gestion des déchets non dangereux est principalement régie par la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE), la *Loi sur les évaluations environnementales* (LEE) et la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* (LRD).

En application de la LRD, le gouvernement provincial a établi l'organisme indépendant Réacheminement des déchets Ontario (RDO), qui est régi par un conseil d'administration. La principale responsabilité de RDO consiste à concevoir, à mettre en oeuvre et à administrer des programmes de réacheminement de certains déchets désignés par le ministre de l'Environnement, et à surveiller

l'efficience et l'efficacité de ces programmes. RDO s'acquitte de cette responsabilité en collaboration avec un organisme de financement industriel (OFI) composé de « responsables de la gérance » de l'industrie — dont les titulaires de marques et les principaux importateurs des produits qui génèrent les déchets. Au moment de notre vérification de 2010, trois OFI avaient également été créés : Intendance Ontario, pour les déchets des boîtes bleues et les déchets municipaux dangereux ou spéciaux; Ontario Electronic Stewardship, pour le matériel électrique et électronique; et Ontario Tire Stewardship, pour les vieux pneus.

En 2004, le gouvernement s'était donné pour objectif de réacheminer 60 % des déchets de l'Ontario aux lieux d'enfouissement d'ici la fin de 2008. Au moment de notre vérification de 2010, le taux combiné de réacheminement des déchets générés par les secteurs résidentiels et ICI était d'environ 24 %. Ce taux classait l'Ontario au sixième rang parmi les provinces. Le taux de réacheminement des déchets dans le secteur résidentiel, qui s'élevait à près de 40 %, avait substantiellement augmenté depuis 2002, mais cette hausse avait été compensée par le taux réduit de réacheminement dans les secteurs ICI.

Nous avions constaté que plusieurs des problèmes relevés par le gouvernement en 2004, auxquels il devait s'attaquer pour atteindre son objectif de réacheminer 60 % des déchets d'ici la fin de 2008, n'avaient toujours pas été réglés. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Les municipalités, généralement responsables de la gestion des déchets résidentiels, et les ménages accomplissaient des progrès dans le réacheminement des déchets. Les taux globaux de réacheminement des déchets résidentiels s'élevaient à près de 40 %, mais nous avons toutefois constaté que ces taux variaient d'environ 20 % à plus de 60 % selon les municipalités. Cette variation s'expliquait principalement par les différences dans la fréquence de collecte, la quantité de déchets jetables et les matières recyclables acceptées dans les boîtes bleues ainsi que par le fait que seulement certaines municipalités avaient mis en oeuvre des programmes de compostage des matières organiques. Les différences dans les pratiques de gestion des déchets des municipalités étaient attribuables aux facteurs suivants :
  - *La possibilité pour la municipalité de commercialiser les déchets des boîtes bleues et les déchets organiques recyclables.* Les municipalités se livrent concurrence ainsi qu'avec le secteur privé sur les marchés des déchets recyclables. Les grandes municipalités, qui peuvent produire d'importants volumes, réussissent mieux à pénétrer les marchés que les petites municipalités et elles peuvent donc encourager de plus grands efforts de recyclage.
  - *Le coût.* En moyenne, les municipalités déclaraient que le coût du réacheminement d'une tonne de matières recyclables dans les boîtes bleues était d'environ 40 % supérieur au coût de la mise en décharge d'une tonne de déchets. Plus de la moitié des municipalités qui avaient répondu à notre sondage avaient indiqué que les fonds reçus conformément à la formule actuelle de partage des coûts avec les « responsables de la gérance » de l'industrie étaient insuffisants pour compenser certains des coûts engagés pour administrer le programme des boîtes bleues.
  - *Les capacités d'enfouissement d'une municipalité.* Lorsque les déchets sont ramassés moins souvent et qu'une limite est imposée au nombre de sacs, le taux de réacheminement des résidents est généralement plus élevé. Par exemple, une municipalité avait indiqué qu'en recueillant les matières recyclables chaque semaine et les déchets jetables toutes les deux semaines tout en limitant le nombre de sacs, elle avait réussi à accroître son taux de réacheminement d'environ 20 %. Cependant, selon les

réponses à notre sondage, les municipalités qui avaient des capacités d'enfouissement suffisantes étaient moins susceptibles de limiter la fréquence de collecte des déchets et le nombre de sacs que les résidents pouvaient jeter.

- *Les préférences des résidents.* Les conseils municipaux savent bien que leurs résidents veulent que les déchets soient ramassés plus souvent et ne veulent pas que le nombre de sacs soit limité, quel que soit l'impact sur le réacheminement des déchets.

- Les secteurs ICI généraient environ 60 % des déchets produits en Ontario, mais ils en réacheminaient seulement 12 %. Les règlements pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* (LPE) exigent des grands générateurs qu'ils rédigent un rapport de gestion des déchets, qu'ils dressent un plan de réduction des déchets et qu'ils mettent en oeuvre des programmes de séparation à la source des déchets à réutiliser ou à recycler. Il était néanmoins difficile pour le Ministère de savoir si les règlements étaient respectés, pour les raisons suivantes :
  - Le Ministère ne disposait pas de renseignements adéquats sur le nombre d'entreprises ou d'organismes auxquels les règlements s'appliquaient ni sur les segments des secteurs ICI qui produisaient la plus grande quantité de déchets pour être en mesure de cibler les inspections.
  - La moitié des dossiers d'inspection que nous avons étudiés ne contenait aucune preuve que l'inspecteur du Ministère avait examiné le rapport de gestion des déchets ou le plan de réduction des déchets.
  - Les inspections n'évaluaient pas dans quelle mesure les entreprises des secteurs ICI séparaient les déchets recyclables ou si les déchets séparés à la source étaient traités pour le recyclage.
- Les déchets organiques des secteurs résidentiels et ICI représentaient près du tiers du total généré en Ontario, mais il n'existe aucun programme ou objectif de réacheminement des déchets organiques à l'échelle de la province, malgré que le Ministère ait envisagé un tel programme en 2002.
- Des cinq municipalités sondées, une croyait que sa capacité de décharge était insuffisante pour ses déchets résidentiels. Par ailleurs, il était attendu que les décharges existantes se rempliraient plus rapidement après 2010, lorsque l'Ontario cesserait essentiellement d'exporter ses déchets résidentiels au Michigan et qu'un million de tonnes de déchets auparavant transportés dans cet État s'ajouteraient aux décharges ontariennes chaque année. Il n'est pas toujours possible pour les municipalités d'établir de nouvelles décharges, non parce qu'elles coûtent cher mais parce que les résidents s'y opposent.
- Le Ministère a inspecté les décharges ainsi que les lieux, installations et systèmes de gestion des déchets non dangereux pour vérifier si les conditions de leur certificat d'autorisation étaient respectées. Nous avions toutefois remarqué que beaucoup de ces certificats ne reflétaient pas les changements dans les normes. De plus, notre examen des dossiers d'inspection a révélé de nombreux cas d'infraction aux conditions des certificats mais, dans bien des cas, un suivi opportun n'avait pas été fait pour que les changements requis soient apportés.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures pour remédier à nos préoccupations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

En février 2011, le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience au sujet de cette vérification. En mai 2011, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de

cette audience. Le rapport contenait neuf recommandations et demandait au Ministère de présenter au Comité un rapport sur les éléments suivants :

- la date à laquelle le Ministère comptait atteindre son objectif de réacheminement de 60 % des déchets de l'Ontario destinés aux lieux d'enfouissement et les outils supplémentaires dont il aurait besoin pour ce faire;
- la stratégie qu'il entendait adopter pour augmenter le taux de réacheminement des déchets des secteurs ICI, comprenant un objectif de réacheminement et un échéancier, ainsi que les moyens qu'il prendrait pour inciter les entreprises et les organismes non réglementés par la *Loi sur la protection de l'environnement* à améliorer leur taux de réacheminement, et la manière dont il prévoyait assurer la surveillance de ces entreprises et organismes;
- les plans du Ministère pour obtenir les renseignements adéquats sur le nombre d'entreprises et d'organismes visés par la réglementation sur le réacheminement des déchets et sur les entreprises et organismes qui génèrent le plus de déchets;
- les protocoles ministériels de 2011 visant les inspecteurs sur le terrain, à savoir si les inspections étaient axées sur le risque et ciblaient les entreprises qui généraient le plus de déchets, comment le Ministère assurait le suivi des entreprises et organismes ayant donné suite à leurs rapports de gestion des déchets et plans de réduction des déchets, et comment le Ministère déterminait si les entreprises et organismes séparaient les déchets à la source et si ces déchets étaient recyclés;
- la manière dont les nouvelles lignes directrices du Ministère contribueraient à augmenter le réacheminement des déchets organiques;
- les consultations publiques menées par le Ministère sur la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* et l'examen de cette loi;
- comment le Ministère entendait améliorer sa surveillance de RDO et s'il envisageait de nommer l'un de ses hauts fonctionnaires pour siéger au conseil d'administration de RDO;
- le délai moyen du Ministère pour approuver une demande de certificat d'autorisation dans le nouveau système et s'il avait établi une norme relativement au délai d'examen d'une demande.

Le Comité a également demandé à RDO de soumettre un rapport sur sa méthode pour vérifier si ses programmes de réacheminement atteignent les objectifs, les mesures prises pour compenser les retards dans les objectifs, et sa méthode pour évaluer les renseignements sur le réacheminement des déchets qu'il reçoit des municipalités et des organismes de financement industriel.

Le Ministère a présenté sa réponse officielle au Comité en octobre 2012. Certaines des questions soulevées par le Comité étaient similaires à nos constatations. Dans les cas où les recommandations du Comité étaient semblables aux nôtres, le suivi comprend les mesures récentes déclarées par le Ministère pour répondre aux préoccupations soulevées à la fois par le Comité et dans notre vérification de 2010.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon les renseignements que le Ministère nous a fournis, des progrès ont été réalisés relativement à plusieurs recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2010*. Par exemple, la gouvernance à Réacheminement des déchets Ontario a été renforcée et le cadre de compostage de l'Ontario a été mis à jour afin d'encourager de plus grands efforts de compostage. Il faudra toutefois plus de temps pour donner pleinement suite à plusieurs des recommandations. Particulièrement, on n'a essentiellement pas répondu à nos préoccupations au sujet du réacheminement des déchets des secteurs ICI. À cet égard, nous constatons que, selon Statistique Canada, le taux de réacheminement des déchets des secteurs ICI en 2008 (l'année la

plus récente pour laquelle des renseignements sont accessibles) était de 12,7 %, une légère hausse seulement par rapport à 12 % en 2006. D'après ces données et les résultats de récentes inspections du Ministère, il semble qu'il reste beaucoup à faire pour augmenter le taux de réacheminement des déchets dans les secteurs ICI. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

RÉACHEMINEMENT DES DÉCHETS

Déchets du secteur résidentiel

Recommandation 1

Pour promouvoir le réacheminement des déchets dans le secteur résidentiel, et dans le cadre de l'examen en cours de la Loi sur le réacheminement des déchets, *le ministère de l'Environnement doit travailler avec les municipalités, les « responsables de la gérance » de l'industrie et d'autres intervenants à :*

- *accroître la disponibilité de marchés fiables et durables pour les matières recyclables et les déchets organiques;*
- *accroître la capacité de la province à traiter les matières recyclables et les déchets organiques;*
- *examiner la formule de financement en vigueur pour le programme des boîtes bleues pour qu'il atteigne son objectif d'un partage égal des coûts entre les municipalités et les « responsables de la gérance ».*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'en 2011, Intendance Ontario avait lancé un programme de développement des marchés visant à trouver de nouvelles occasions pour améliorer la chaîne de recyclage et de récupérer plus de valeur des matières recyclables en Ontario. Le Ministère nous a particulièrement informés de ce qui suit :

- Au printemps 2011, Intendance Ontario a diffusé une demande de déclaration d'intérêt visant à déterminer les nouvelles entreprises offrant de nouvelles approches de recyclage. Plus de 60 soumissions ont été reçues provenant d'entreprises qui souhaitaient établir des rapports commerciaux avec Intendance Ontario. Dans le cadre de cette initiative, Intendance Ontario a investi 500 000 $ dans une entreprise pour la commercialisation d'une nouvelle technologie de recyclage du plastique et, selon le Ministère, l'organisme discutait activement avec plus de 15 autres entreprises.
- Intendance Ontario a accordé un prêt à une société de recyclage du plastique existante pour lui permettre de déménager dans une installation plus grande.
- Intendance Ontario a entamé un examen du recyclage des emballages en fibre et du potentiel d'élargir la collecte et le recyclage de ces matières.

Par application de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets*, la formule de financement des boîtes bleues prévoit que l'industrie finance 50 % du coût net du programme municipal des boîtes bleues. Comme mentionné précédemment, plus de la moitié des municipalités qui ont répondu au sondage mené dans le cadre de notre vérification de 2010 ont indiqué que les fonds reçus selon la formule de partage des coûts étaient insuffisants pour compenser certains coûts de fonctionnement du programme des boîtes bleues. Au moment de notre suivi, le Ministère a fait savoir que les modifications du modèle d'attribution des fonds doivent être proposées par le Municipal Industry Program Committee (MIPC) de RDO, auquel siègent un nombre égal de représentants des municipalités et d'Intendance Ontario, et qu'un examen de la formule de financement était en cours.

Déchets des secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI)

Recommandation 2

Pour accroître le réacheminement des déchets dans le secteur ICI, le ministère de l'Environnement doit :

- *recueillir des renseignements sur la quantité et le type de déchets générés par les petites et moyennes entreprises et les organismes non*

réglementés par la Loi sur la protection de l'environnement *(LPE) et envisager les mesures à prendre pour réduire la quantité de déchets actuellement stockés en décharge;*

- *exiger des grandes entités réglementées par la LPE qu'elles rendent publics leurs taux de réacheminement des déchets. Le Ministère doit alors, dans le cadre de son travail d'inspection, évaluer l'exactitude des taux déclarés;*
- *faire des recherches sur les pratiques efficaces adoptées dans d'autres provinces et en Europe pour détourner les déchets du secteur ICI des décharges. Pour évaluer les pratiques qui pourraient être transférables à l'Ontario, le Ministère devra établir un équilibre entre les avantages environnementaux et les défis économiques auxquels le milieu des affaires est confronté.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuait d'envisager des moyens de recueillir l'information nécessaire à l'appui des politiques et programmes de réacheminement des déchets dans ces secteurs et qu'il avait poursuivi les recherches auprès d'autres administrations dans le cadre de l'élaboration continue de ses politiques.

Le Ministère avait également soutenu le lancement en octobre 2011 du programme d'accréditation en matière de réacheminement des déchets 3RCertified du Recycling Council of Ontario (RCO), organisme sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de la politique, de l'éducation et des travaux en matière de production et de réacheminement des déchets. Ce programme offre aux entreprises et aux institutions, qui démontrent qu'elles sont conformes à un ensemble de critères, la possibilité d'obtenir une accréditation selon la norme 3RCertified, après une évaluation sur place par RCO. La conformité à la réglementation du Ministère en matière de gestion des déchets non dangereux est un autre critère pour obtenir l'accréditation de base du programme.

Au moment de la finalisation de notre rapport, RCO a annoncé que quatre organismes en Ontario avaient obtenu l'accréditation 3RCertified.

Conformité des secteurs ICI, portée des inspections dans les secteurs ICI et exécution d'autres règlements d'application de la LPE

Recommandation 3

Pour améliorer le réacheminement des déchets dans le secteur ICI, le ministère de l'Environnement doit :

- *recueillir des données sur le nombre d'entreprises visées par les règlements concernant le réacheminement des déchets et sur celles qui génèrent le plus de déchets afin d'éclairer ses activités d'inspection et ses décisions stratégiques, et veiller à ce que les entreprises soient conscientes des exigences des règlements;*
- *élargir la portée de ses inspections afin d'évaluer la mesure dans laquelle les entreprises ont donné suite à leurs rapports de gestion et plans de réduction des déchets et de déterminer si la quantité des déchets réacheminés a augmenté;*
- *au moment des inspections, vérifier si les sociétés de gestion des déchets exercent leurs activités en vertu d'un certificat d'autorisation valide et consigner l'information pertinente au dossier.*

Si le Ministère ne prévoit pas d'appliquer son règlement qui exige des grands fabricants, emballeurs et importateurs qu'ils mettent en oeuvre un plan de réduction des emballages, ainsi que son règlement selon lequel toutes les boissons gazeuses doivent être vendues dans des emballages réutilisables, il devrait envisager de révoquer ces règlements.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'à titre de mesure générale visant à accroître le réacheminement des déchets, il continuait de collaborer avec l'ensemble de ses partenaires, dont les entreprises et les organismes et le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, en vue de réduire la quantité d'emballages créés.

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avions mentionné que le Ministère ne disposait pas de renseignements suffisants sur le nombre d'entreprises et d'organismes auxquels la réglementation sur le réacheminement des déchets de la LPE s'appliquait.

Cette observation nous a amenés à recommander que le Ministère collige ces renseignements et s'assure que les entreprises et les organismes connaissent les exigences réglementaires. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a fourni les sources d'information qu'il utilise pour identifier les entreprises et organismes visés par les règlements pris en application de la LPE. En se fondant sur ces sources, le Ministère a indiqué qu'il avait maintenant une estimation du nombre d'installations auxquelles s'applique la réglementation sur le réacheminement des déchets. Le Ministère nous a également informés qu'au cours des deux dernières années il avait collaboré avec 14 entreprises (représentant un total de plus de 550 commerces de détail) en vue de créer des programmes de réacheminement des déchets à l'échelle de ces entreprises.

Le Ministère a aussi affirmé qu'au cours des deux dernières années, il avait mené des activités de sensibilisation adaptées aux différents sous-secteurs. Il avait, par exemple, travaillé avec 11 conseils scolaires et l'Association des hôpitaux de l'Ontario pour adapter les guides sur les rapports de gestion et les plans de réduction des déchets afin d'aider les installations de ce sous-secteur à se conformer aux exigences réglementaires.

En 2011-2012, le Ministère a procédé à une nouvelle inspection de certaines installations inspectées auparavant, afin d'évaluer l'incidence des activités d'inspection sur, par exemple, la mesure dans laquelle ces installations préparaient des rapports de gestion et des plans de réduction des déchets et séparaient les déchets à la source. Des 104 emplacements visés, 17 avaient changé de secteur d'activité ou de propriétaire ou avaient fermé leurs portes. Parmi les 87 autres, seulement 21 avaient obtenu de bons résultats à la deuxième inspection. Le Ministère nous a informés qu'en août 2012, 65 des 66 emplacements ayant échoué la deuxième inspection étaient conformes. Une ordonnance a été rendue à l'égard du dernier emplacement pour l'obliger à se conformer avant le 31 août 2012. Le Ministère a également indiqué que, compte tenu des résultats de la deuxième inspection, des recommandations seraient formulées afin d'améliorer le programme.

Dans certains dossiers d'inspection d'entreprises de gestion des déchets que nous avons examinés dans notre vérification de 2010, rien ne démontrait que l'inspecteur avait vérifié si l'entreprise exerçait ses activités en conformité au certificat d'autorisation valide délivré par le Ministère. Celui-ci nous a informés qu'après les changements apportés à son système de suivi des inspections et de production de rapports connexes, il était possible de documenter dans le système si les entreprises de gestion des déchets exerçaient leurs activités conformément à un certificat d'autorisation valide.

En dernier lieu, le Ministère a fait savoir que, dans le cadre de son initiative visant à réduire les exigences réglementaires inutiles et obsolètes, il envisageait toujours de révoquer son règlement qui exige des grands fabricants, emballeurs et importateurs qu'ils mettent en oeuvre un plan de réduction des emballages, de même que son règlement selon lequel toutes les boissons gazeuses doivent être vendues dans des emballages réutilisables.

Déchets organiques

Recommandation 4

Pour accroître le taux global de réacheminement des déchets en Ontario, le ministère de l'Environnement doit travailler avec les municipalités, les entreprises et organismes et les sociétés de gestion des déchets du secteur privé à la mise en oeuvre graduelle d'un programme provincial de réacheminement des déchets organiques pour les secteurs résidentiels et ICI. Dans le cadre de la mise en oeuvre de ce programme, le Ministère devra, de concert avec ces intervenants, s'assurer qu'il existe une capacité suffisante pour traiter les déchets organiques additionnels ainsi qu'un marché durable pour les déchets traités.

État

Le Ministère a indiqué qu'il avait terminé les consultations du public et de l'industrie sur la mise à jour proposée du cadre de compostage de l'Ontario, ce qui comprend des normes appropriées en matière de compostage, des mesures de protection de l'environnement et d'autres outils afin d'appuyer

une capacité de traitement et un marché durable pour les déchets organiques. Au moment de notre suivi, le Ministère avait publié une mise à jour du cadre comprenant des changements aux catégories et normes de qualité du compost ainsi que des pratiques exemplaires relatives à l'emplacement, à l'aménagement, au fonctionnement et à l'entretien des installations de compostage. Ces changements doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2013.

Réacheminement des déchets Ontario

Recommandation 5

Afin d'accroître la responsabilisation pour l'atteinte des objectifs de réacheminement des déchets désignés en vertu de la Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets *(LRD) et de veiller à ce que les résultats déclarés au ministre soient complets et raisonnablement exacts, le ministère de l'Environnement doit :*

- *vérifier si les dispositions de responsabilisation de l'accord de fonctionnement sont suffisantes pour obliger Réacheminement des déchets Ontario à présenter un plan d'action lorsque les objectifs de réacheminement ne sont pas réalisés;*
- *veiller à ce que les données sur le réacheminement des déchets soumises par les municipalités et les organismes de financement industriel (OFI) fassent l'objet d'une évaluation objective, en tenant compte de l'impact sur cette information des récupérateurs non inscrits qui ne soumettent pas de données sur le réacheminement des déchets;*
- *réexaminer sa politique donnant aux récupérateurs de déchets désignés le choix de s'inscrire ou non auprès d'un OFI.*

Le Ministère doit aussi envisager d'obliger les détaillants qui facturent des « écodroits » à indiquer le montant de ces droits sur le reçu du consommateur.

État

Le 25 octobre 2010, après notre vérification de 2010, le Ministère a informé RDO qu'il devait modifier la structure de son conseil de sorte à :

- ce qu'il dispose des connaissances et du savoir-faire nécessaires pour surveiller les programmes de réacheminement des déchets en vertu de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets*;
- éviter les conflits d'intérêts réels, possibles ou apparents entre les membres du conseil de RDO et les programmes qu'ils surveillent;
- ce qu'y siège au moins un membre provenant d'un organisme de protection des consommateurs afin d'y présenter la perspective des consommateurs.

Dans une lettre datée du 9 février 2012, le ministre a déclaré qu'il avait accepté en principe la proposition soumise par le conseil de RDO, le 27 mai 2011, concernant une nouvelle structure de gouvernance. Le nouveau conseil de RDO est entré en poste en avril 2012.

Dans sa lettre du 9 février, le ministre a également demandé à RDO d'effectuer un examen détaillé des budgets de tous les programmes de réacheminement et de surveiller régulièrement leurs dépenses pour s'assurer que des plans réalistes et rentables sont en place en vue de réaliser les objectifs de rendement de l'OFI. RDO doit soumettre des rapports trimestriels au Ministère à cet égard. Le ministre a également ordonné à RDO de mettre en place un programme de surveillance efficace pour examiner annuellement le rendement des programmes de l'OFI et la réalisation des objectifs des plans, de sorte à prendre des mesures correctives sans délai en cas de problèmes liés au rendement. Il doit également présenter au Ministère des rapports trimestriels sur ces questions. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'en plus de l'exigence relative aux états financiers vérifiés, RDO avait instauré une vérification du rendement environnemental par un tiers indépendant et des rapports normalisés pour tous les programmes de réacheminement des déchets. Cependant, le Ministère nous a également informés que la *Loi sur le réacheminement des déchets* n'obligeait ni les personnes ni les sociétés qui collectent des déchets à divulguer des renseignements sur leurs activités et que la vérification par un tiers se limitait donc aux sociétés qui participent aux programmes de réacheminement.

Des vérifications avaient été effectuées pour les programmes des boîtes bleues, de réacheminement des déchets municipaux dangereux ou spéciaux et de réacheminement des déchets de matériel électrique et électronique, et RDO procédait à une révision de ces vérifications avant de les rendre publiques. RDO avait retardé la vérification du programme des vieux pneus en attendant que les vérifications du rendement des autres programmes de réacheminement des déchets soient évaluées.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pris aucune mesure relativement à notre recommandation de réexaminer sa politique donnant aux récupérateurs de déchets désignés le choix de s'inscrire ou non auprès d'un OFI. Le Ministère nous a informés qu'il se pencherait sur cette recommandation dans le cadre de ses efforts pour améliorer l'efficacité du cadre provincial de réacheminement des déchets.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a également informés que, dans le but de déterminer si des détaillants exigeaient des droits écologiques inexacts ou trompeurs, les agents responsables de la conformité environnementale visitaient, depuis novembre 2010, des emplacements après avoir reçu les appels de consommateurs sur la ligne spéciale et qu'ils effectuaient des évaluations secrètes. Le Ministère a déclaré qu'il avait procédé à 1 303 évaluations secrètes au début de janvier 2012. Dans 252 cas (19 %), la Direction des enquêtes et de l'application des lois avait été appelée à déterminer si la preuve d'infraction était suffisante pour justifier un renvoi au ministère des Services aux consommateurs, aux fins de poursuite en vertu de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur.*

ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Recommandation 6

Pour accroître la capacité de l'Ontario à éliminer ses déchets, le ministère de l'Environnement doit faire preuve de leadership et travailler avec les municipalités et d'autres intervenants à faire des recherches et à adopter des technologies alternatives d'élimination des déchets telles que les installations de traitement thermique utilisées ailleurs.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que la province visait toujours en priorité de réacheminer le plus de déchets possible au moyen des 3R (réduire, réutiliser, recycler). La production énergétique à partir des déchets est une option qui peut être envisagée pour contribuer à la gestion des déchets résiduels après le réacheminement. À cet égard, le Ministère nous a informés que la réglementation entrée en vigueur en 2007 avait simplifié le processus d'autorisation des installations pilotes et de démonstration pour la production d'énergie à partir de déchets. Le Ministère a précisé qu'il avait approuvé, en vertu de cette réglementation, plusieurs installations pilotes et de démonstration intégrant des technologies de production énergétique à partir de déchets. Par exemple, en juillet 2011, un certificat d'autorisation a été délivré à l'installation de production d'énergie à partir de déchets des régions de York et de Durham. Cette installation devrait recevoir 140 000 tonnes de déchets résiduels annuellement et produire jusqu'à 20 mégawatts d'énergie. Une autre autorisation a été accordée, en octobre 2011, pour l'exploitation permanente d'une installation de démonstration pour la production d'énergie à partir de déchets à Ottawa.

Surveillance des lieux d'enfouissement et des systèmes de gestion des déchets

Certificats d'autorisation

Recommandation 7

Afin de faciliter la conformité aux conditions des certificats d'autorisation pour les sites, installations et systèmes de gestion des déchets non dangereux, le ministère de l'Environnement doit :

- *examiner les certificats existants, particulièrement dans le cas des activités de plus grande portée ou présentant plus de risques pour l'environnement, pour s'assurer qu'ils tiennent*

compte des normes en vigueur et des activités en cours et apporter les révisions nécessaires;

- *dans les cas où de nombreuses modifications ont été apportées au certificat existant, délivrer un nouveau certificat intégrant les modifications;*
- *élaborer une norme afin de fixer les délais d'examen des demandes de certificat d'autorisation pour les activités de gestion des déchets non dangereux et réviser les frais périmés de manière à tenir compte des coûts associés au traitement des demandes;*
- *percevoir la garantie financière requise, en assurer le suivi et examiner la réévaluation en temps opportun, particulièrement pour les grands exploitants.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait effectué un examen des autorisations environnementales (anciennement les certificats d'autorisation) pour 32 grands lieux d'enfouissement qui reçoivent plus de 85 % des déchets stockés en décharge en Ontario. Selon le Ministère, l'examen a conclu que la plupart des autorisations étaient à jour. Seul un lieu devait faire une mise à jour mineure, ce qui a été fait par la suite.

De plus, le Ministère nous a informés, comme il l'avait fait en 2010, qu'il avait revu la pratique de modifier les autorisations environnementales. Une seule autorisation environnementale sera maintenant accordée, qui comprendra les conditions initiales ainsi que tous les avis subséquents de modification.

Le Ministère nous a également informés que la Direction des évaluations et des autorisations environnementales avait commencé à présenter des rapports mensuels aux directeurs régionaux sur les questions touchant les garanties financières non versées pour s'assurer que le personnel sur le terrain fasse un suivi auprès des détenteurs d'autorisation environnementale.

Au cours des deux prochaines années, le Ministère prévoit poursuivre sa modernisation du programme d'autorisation de sorte à tenir compte de nos autres recommandations concernant l'élaboration d'une norme sur le délai d'examen des demandes d'autorisation environnementale pour les activités de gestion des déchets non dangereux et la révision des droits de demande pour qu'ils concordent avec le coût du traitement des demandes.

Inspections

Recommandation 8

Pour améliorer sa surveillance des activités de gestion des déchets non dangereux et s'assurer qu'elles sont conformes aux exigences législatives, le ministère de l'Environnement doit :

- *imposer des délais pour la mise en oeuvre des mesures correctives lorsque les inspecteurs détectent des infractions et assurer un suivi pour vérifier si les mesures correctives requises ont été prises dans les délais prescrits;*
- *s'assurer que les documents sensibles au facteur temps, tels que les rapports annuels sur les activités de gestion des déchets non dangereux, sont soumis et examinés en temps opportun.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère avait mis en oeuvre des procédures de surveillance actualisées, prévoyant un délai de 45 à 60 jours pour la prise de mesures, à compter de la date de l'approbation des inspections ayant décelé des cas de non-conformité. Les procédures actualisées ont été communiquées au personnel en février 2011. Des séances de formation à l'intention des agents de l'environnement sur les procédures actualisées ont eu lieu au printemps 2011. Le Ministère a précisé que la formation portait également sur les fonctions de son système de données servant à assurer le suivi des mesures de réduction et à signaler leur état. Selon le Ministère, la formation et l'amélioration des suivis de l'état des mesures de réduction avaient contribué à mieux documenter et suivre les mesures correctives après le constat de non-conformité dans les inspections.

Le Ministère avait également mis au point une approche axée sur le risque en ce qui a trait à la présentation et l'examen des rapports annuels de

surveillance des lieux d'élimination des déchets. Les agents de l'environnement ont suivi en mars et avril 2011 une formation sur les nouvelles procédures relatives à l'évaluation du rapport annuel. Le Ministère estimait que la formation donnée aux agents, ainsi que le document d'orientation élaboré par la collectivité des intervenants pour améliorer la qualité des soumissions, avait amélioré l'efficacité du processus d'examen.

MESURE DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LE RÉACHEMINEMENT DES DÉCHETS

Recommandation 9

Le ministère de l'Environnement doit examiner les avantages d'adopter un autre indicateur de rendement, comme le taux d'élimination des déchets par personne, car il est plus facile à calculer et constitue probablement une mesure plus exacte et plus fiable du réacheminement des déchets en Ontario, qui facilitera la comparaison inter-administrative des progrès réalisés.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il recourait à diverses sources de données sur le réacheminement des déchets pour évaluer les progrès dans ce domaine, ce qui comprend des données de Réacheminement des déchets Ontario, de Statistique Canada, des municipalités et des entreprises de gestion des déchets, de même que des renseignements provenant du ministère des Finances sur le programme de consignation de l'Ontario. Le Ministère nous a informés qu'il poursuivait son évaluation des avantages associés à une gamme d'indicateurs de rendement liés au réacheminement des déchets, notamment l'utilisation d'un taux d'élimination des déchets par personne.

Chapitre 4
Section
4.10

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Don et greffe d'organes et de tissus

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

En 2011-2012, près de 1 000 greffes d'organes (organes prélevés auprès de quelque 550 donneurs) ont été effectuées dans les huit hôpitaux ontariens qui exécutent ce genre d'intervention. Au 31 mars 2012, plus de 1 500 Ontariens attendaient de subir une greffe d'organe – dans la plupart des cas, une greffe de rein ou de foie. En plus de sauver ou d'améliorer des vies, les greffes d'organes peuvent aussi entraîner des économies. Par exemple, une greffe de rein coûtait environ 25 000 $ au moment de notre vérification de 2010. La même année, le coût annuel des services de dialyse pour un seul patient – une procédure mécanique effectuée régulièrement pour nettoyer le sang d'une personne dont les reins ne fonctionnent plus – s'établissait à environ 70 000 $.

Le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau), qui compte environ 130 employés, a été mis sur pied en 2002 en tant qu'organisme du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) chargé de coordonner les dons d'organes et de tissus (incluant les yeux et les os). Le financement versé au Réseau et aux huit hôpitaux pour l'exécution de greffes totalisait environ 100 millions de dollars en 2009-2010. Notre vérification de 2010 visait à déterminer si les politiques, procédures et systèmes en place permettaient de répondre aux besoins en organes et en tissus de la population ontarienne de manière efficace et équitable.

Comme nous en faisions état dans notre *Rapport annuel 2010*, les initiatives du Réseau, du Ministère et des hôpitaux exécutant des greffes avaient amélioré la capacité de la province de répondre aux besoins en greffes d'organes et de tissus. Comme la demande est supérieure à l'offre pour de nombreux organes, il est essentiel que les familles des personnes décédées acceptent de donner des organes. Depuis l'établissement du Réseau, le nombre de donneurs décédés par million de personnes est passé de 11,3 à 16,7. Néanmoins, nous avions proposé, dans notre vérification de 2010, certains changements visant à réduire les temps d'attente pour des organes afin de sauver des vies et d'améliorer la qualité de vie des patients.

Nous avions notamment observé ce qui suit :

- Il n'y avait aucun examen périodique indépendant de l'attribution des organes aux patients par le Réseau. Il fallait améliorer la surveillance des activités de greffe à l'échelle de la province afin de s'assurer que l'ordre de priorité des patients inscrits sur la liste d'attente est établi de manière uniforme et que le patient ayant la priorité la plus élevée

reçoit le premier organe compatible disponible. Dans plus de 40 % des cas que nous avons examinés, le patient ayant la priorité la plus élevée n'avait pas reçu d'organe et aucune raison expliquant cette situation n'était fournie dans la documentation.

- Quarante hôpitaux n'aiguillaient généralement pas les donneurs potentiels vers le Réseau, alors qu'ils disposaient de l'équipement médical nécessaire pour préserver les organes à greffer.
- Pendant de nombreuses années, beaucoup d'Ontariens signaient la carte de consentement accompagnant le formulaire de renouvellement du permis de conduire et la conservaient dans leur portefeuille. Toutefois, ces cartes n'étaient pas prises en compte dans le registre de consentement du Ministère, que le Réseau utilise pour déterminer si un donneur potentiel a consenti à donner des organes ou des tissus.
- Il y avait un manque de critères cliniques cohérents sur le moment où les hôpitaux devraient informer le Réseau des donneurs potentiels qui, dans de nombreux cas, étaient signalés trop tard ou n'étaient simplement pas signalés.
- Seulement 15 000 des 4 millions d'Ontariens qui ont encore la carte Santé blanc et rouge avaient enregistré auprès du Ministère leur consentement au don d'organes ou de tissus, vraisemblablement parce qu'ils doivent envoyer un formulaire à ServiceOntario, alors que 1,9 million de détenteurs de cartes Santé avec photo avaient enregistré leur consentement (parce qu'on leur demande s'ils souhaitent le faire au moment de la demande ou du renouvellement de la carte). Les taux d'enregistrement du consentement variaient en outre considérablement d'une région à l'autre, allant de moins de 10 % à Toronto à plus de 40 % à Sudbury.
- Les hôpitaux avaient souligné que les patients ayant besoin d'une greffe d'organe n'étaient pas toujours signalés pour que l'hôpital transplanteur puisse déterminer s'ils étaient admissibles à l'inscription sur la liste d'attente pertinente. Par exemple, seulement 13 % des patients en dialyse étaient inscrits sur une liste d'attente pour un rein, et les taux variaient d'aussi peu que 3 % dans le Réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) du Sud-Est à 16 % dans le RLISS de Champlain.
- Au lieu d'être attribués aux patients ayant la priorité la plus élevée à l'échelle de la province, les reins et les foies étaient généralement réservés à des patients situés dans la même région que les donneurs. En conséquence, par exemple, 90 % des receveurs de rein devaient attendre quatre ans dans une région, comparativement à neuf ans dans deux autres régions. Les périodes d'attente par type d'organe n'étaient généralement pas rendues publiques.
- Les hôpitaux transplanteurs ne jouissaient pas d'un accès électronique à l'information sur les donneurs, comme les antécédents médicaux et les résultats des analyses en laboratoire, qui sont nécessaires pour déterminer si un organe convient au receveur potentiel. En règle générale, ils devaient plutôt compter sur le Réseau pour leur communiquer verbalement cette information, ce qui faisait augmenter le risque que les décisions prises soient fondées sur des données incomplètes ou inexactes.
- Moins de 8 % des tissus requis en Ontario provenaient de donneurs ontariens parce qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources pour prélever, traiter et stocker les tissus à greffer. Les hôpitaux de l'Ontario achetaient plutôt les tissus ailleurs, principalement aux États-Unis et au Québec.
- Un hôpital ontarien a pratiqué seulement six greffes en un an; bien que l'Ontario n'exige pas des hôpitaux transplanteurs qu'ils réalisent un nombre minimal de greffes durant l'année pour maintenir leurs compétences, soulignons qu'aux États-Unis les hôpitaux doivent effectuer au moins dix greffes par année pour conserver leur statut d'hôpital transplanteur.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Réseau et le Ministère s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Le Réseau et le Ministère nous ont fourni des renseignements au printemps et à l'été 2012 sur l'état actuel de nos recommandations. Selon ces renseignements, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de toutes les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2010*, les avancées étant considérables notamment en ce qui concerne la simplification du processus d'enregistrement du consentement au don d'organes ou de tissus et l'utilisation de pompes rénales pour accroître la viabilité des reins prélevés sur les donneurs décédés. Même si un plus grand nombre d'hôpitaux sont maintenant tenus de signaler les donneurs potentiels d'organes ou de tissus au Réseau, il faudra davantage de temps pour achever la mise en oeuvre de nombre de nos autres recommandations, dont celle-là. Certaines mesures dépendent de la réponse interprovinciale-territoriale au plan national de don et de greffe d'organes et de tissus publié par la Société canadienne du sang en avril 2011.

L'état actuel des mesures prises par le Réseau et le Ministère est résumé après chaque recommandation.

ORGANES

Identification et signalement des donneurs

Recommandation 1

Pour augmenter le nombre d'organes mis à la disposition des patients en attente de greffe, le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau) pourrait améliorer l'identification des donneurs d'organes potentiels en prenant notamment les mesures suivantes :

- *déterminer si les 61 hôpitaux ayant une capacité avancée de ventilation (nécessaire pour maintenir la viabilité des organes à greffer), et non seulement les 21 hôpitaux actuels, devraient être tenus d'aviser le Réseau des donneurs d'organes potentiels, conformément à la recommandation du Groupe d'experts sur les périodes d'attente pour les greffes d'organes et de tissus du ministère de la Santé et des Soins de longue durée;*
- *de concert avec les hôpitaux, élaborer et mettre en oeuvre des critères cliniques appropriés et uniformes afin d'aider les médecins à déterminer le moment d'aviser le Réseau des donneurs potentiels;*
- *utiliser les systèmes provinciaux existants, comme CritiCall, un service d'aiguillage des patients en phase critique, et le Système de transfert d'images pour les urgences neurochirurgicales, qui permet aux médecins de visualiser à distance les images tomographiques qui peuvent confirmer la mort cérébrale, afin d'aider à repérer les donneurs potentiels;*
- *travailler avec tous les intervenants – dont le Ministère, les hôpitaux et les médecins – à mettre en place des incitatifs financiers suffisants pour encourager l'identification et le signalement d'un plus grand nombre de donneurs potentiels.*

État

Au moment de notre suivi, le Réseau a indiqué que tous les hôpitaux ayant une capacité avancée de ventilation seraient bientôt tenus de signaler les donneurs potentiels. À l'été 2012, 18 hôpitaux de plus informaient le Réseau des donneurs potentiels, et 10 autres devaient le faire avant la fin de l'exercice 2012-2013. Il était prévu que les autres hôpitaux ayant une capacité de ventilation commenceraient à signaler les donneurs au Réseau pendant l'exercice 2013-2014.

Le Réseau a indiqué que les facteurs déclencheurs cliniques révisés, qui aident les médecins à déterminer quand informer le Réseau d'un donneur potentiel, ont été examinés et approuvés par le comité directeur du Réseau chargé des dons à l'automne 2011. Le Réseau a souligné que les

facteurs déclencheurs révisés étaient intégrés aux politiques de tous les hôpitaux tenus de lui signaler les donneurs potentiels. Le Réseau a aussi prévu de vastes consultations afin de garantir l'acceptation des critères, et a précisé que les facteurs déclencheurs pourraient de nouveau être révisés une fois le processus de consultation achevé, en décembre 2012.

Le Réseau a dit qu'il prévoyait examiner en 2012-2013 les possibilités d'intégrer le don d'organes et les soins en fin de vie, y compris des moyens de mieux exploiter le Système de transfert d'images pour les urgences neurochirurgicales et CritiCall. Il a souligné que le directeur exécutif de CritiCall était membre du comité directeur du Réseau chargé des dons.

Le Réseau a précisé qu'il avait collaboré avec l'Ontario Medical Association et des médecins, en consultation avec le Ministère, afin de recenser les lacunes et les possibilités du barème des honoraires des médecins en vigueur pour encourager ces derniers à identifier et à signaler les donneurs d'organes potentiels. Le Ministère a déterminé que le barème des honoraires des médecins comprenait déjà des honoraires pour le signalement des donneurs, mais que les médecins n'en étaient peut-être pas conscients parce qu'ils les facturaient rarement. Le Ministère s'attendait à ce que le Réseau clarifie auprès des médecins les circonstances dans lesquelles ces honoraires peuvent être facturés. Il a ajouté qu'il surveillerait la mise en oeuvre de la Stratégie de financement du système de santé pour repérer les occasions de financement relatives à l'identification et au signalement des donneurs potentiels.

CONSENTEMENT

Recommandation 2

Pour aider à améliorer les taux de consentement au don d'organes, le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau) doit :

- *travailler avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports et ServiceOntario à modifier le système d'obtention du consentement au moment du renouvellement du permis de conduire pour que les conducteurs puissent s'inscrire au registre des donneurs, parce que ni le Réseau ni les hôpitaux n'ont accès à la carte de donneur auparavant envoyée avec l'avis de renouvellement du permis de conduire, que de nombreuses personnes signent et conservent dans leur portefeuille;*
- *déterminer, de concert avec les hôpitaux, les meilleures façons d'accroître les taux de consentement obtenus dans les hôpitaux, particulièrement dans les régions de la province où ces taux sont faibles – par exemple, en offrant une formation sur les méthodes efficaces d'obtention du consentement ou en identifiant les personnes qui ont des aptitudes à convaincre les familles des donneurs potentiels;*
- *envisager de mettre en oeuvre une politique semblable à celle des États-Unis, où il faut demander au plus proche parent de chaque donneur d'organes potentiel s'il consent au don d'organes avant de débrancher l'équipement de maintien des fonctions vitales.*

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait aussi simplifier le processus d'enregistrement du consentement au don d'organes, par exemple en créant un registre de consentement en ligne comme ceux qui existent en Colombie-Britannique et ailleurs.

État

À l'automne 2010, le Réseau, en collaboration avec ServiceOntario et les ministères des Transports et de la Santé et des Soins de longue durée, a commencé à envoyer des formulaires d'inscription au registre des donneurs accompagnés d'enveloppes de retour affranchies aux personnes qui renouvellent leur permis de conduire. Le Réseau a indiqué que le taux de réponse a beaucoup augmenté; entre décembre 2010 et mars 2012, 4,3 % des gens qui ont reçu un formulaire l'ont signé et retourné à ServiceOntario. Le Ministère a aussi souligné que le Réseau et ServiceOntario ont lancé un projet pilote dans le cadre duquel le personnel de ServiceOntario assurant le service au comptoir demande aux personnes qui renouvellent leur permis de conduire

ou qui reçoivent une carte Santé avec photo de l'Ontario s'ils souhaitent s'inscrire comme donneurs potentiels. Le Réseau et ServiceOntario prévoyaient d'étendre cette pratique à l'échelle de la province d'ici mars 2013.

En mai 2011, le Réseau a commencé à faire le suivi de l'efficacité de tous les employés qui interviennent dans l'obtention du consentement des familles des donneurs potentiels; il a constaté que les employés ayant reçu une formation ou ayant l'expérience du Réseau avaient plus de succès que les professionnels de la santé n'ayant pas suivi de formation à ce sujet. La politique du Réseau appuie les demandes de consentement faites par le personnel auprès des familles, mais stipule également que le personnel du Réseau doit discuter avec l'équipe chargée des soins au donneur potentiel pour déterminer qui devrait parler à la famille ainsi que la meilleure façon de le faire. Le Réseau offre des séances de formation trimestrielles à l'intention du personnel, et assure le suivi de tout le personnel qui intervient dans l'obtention du consentement afin de déterminer les sujets pour lesquels une formation complémentaire s'impose. Le Réseau a aussi souligné qu'il avait tenu un atelier en mars 2012 pour s'assurer que le personnel avait les connaissances et le degré de compréhension nécessaires pour traiter avec les familles et les professionnels de la santé ayant différents antécédents culturels.

Au cours de l'été 2012, le comité directeur du Réseau chargé des dons, soucieux d'améliorer les taux de consentement, a approuvé une politique selon laquelle il faut obligatoirement, avant de débrancher l'équipement de maintien des fonctions vitales, demander au donneur d'organes potentiel s'il consent au don d'organes. Le Réseau a aussi précisé qu'il étudiait les cas où le don d'organe n'avait pas eu lieu parce que la famille du donneur potentiel n'était pas d'accord avec la décision de consentement enregistrée par ce dernier, afin de déterminer s'il était possible de concevoir des stratégies pour s'assurer que toutes les décisions de consentement sont prises de façon éclairée tout en respectant les droits de la famille.

Le Ministère a indiqué qu'un système d'enregistrement en ligne du consentement au don a été mis en place au printemps 2011, et que de juin 2011 à avril 2012, plus de 44 000 personnes s'en sont servi pour enregistrer leur consentement. De plus, en avril 2012, le Ministère, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et ServiceOntario, a rendu possible l'enregistrement en ligne au moyen d'un téléphone cellulaire ou d'appareils électroniques mobiles. Le Réseau met également au point une campagne électronique d'« appel au grand public » par l'entremise des médias sociaux, pour que les personnes intéressées en invitent d'autres à enregistrer leur consentement au don d'organes et de tissus.

LISTES D'ATTENTE POUR LES ORGANES

Recommandation 3

Pour améliorer la gestion des listes d'attente pour les greffes d'organes, le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau), de concert avec les hôpitaux transplanteurs et les médecins, doit :

- *établir des grilles provinciales de priorisation assorties de délais cibles pour les greffes d'organes, comme l'a recommandé le Groupe d'experts sur les périodes d'attente pour les greffes d'organes et de tissus du ministère de la Santé et des Soins de longue durée;*
- *déterminer la meilleure façon de communiquer les critères d'aiguillage aux médecins non transplanteurs, pour que les patients susceptibles de bénéficier d'une greffe (y compris du point de vue de la qualité de vie) soient ajoutés à la liste d'attente;*
- *exiger des hôpitaux qu'ils consignent dans le système du Réseau la raison pour laquelle un patient a été supprimé de la liste d'attente et examiner périodiquement, par hôpital, le nombre de patients supprimés de la liste d'attente parce qu'ils sont décédés ou trop malades pour une greffe, afin de déterminer si des mesures peuvent être prises pour réduire ce nombre.*

État

Au moment de notre suivi, le Réseau avait entrepris un examen des pratiques nationales et internationales en matière d'établissement des temps d'attente cibles pour les greffes d'organes. Avec l'aide d'experts cliniques, le Réseau entend utiliser cette information pour déterminer, d'ici l'automne 2013, l'utilisation qu'il convient de faire des données sur les temps d'attente pour les greffes d'organes. Il a souligné que l'établissement de temps d'attente cibles doit s'accompagner de critères et pratiques normalisés pour l'inscription sur les listes d'attente de greffes d'organes et l'attribution des organes.

Le Réseau a indiqué que ses groupes de travail sur les greffes d'organes spécifiques ont recensé des pratiques cohérentes pour l'inscription de patients sur les listes d'attente pour les greffes d'organes et travaillent aux critères d'aiguillage normalisés. Lorsque des critères d'aiguillage auront été définis pour tous les organes, le Réseau entend élaborer une stratégie de communication et de mise en oeuvre et prévoit commencer à communiquer avec les médecins traitants avant la fin de 2012-2013.

Le Réseau a souligné que ses groupes de travail sur les greffes d'organes spécifiques mettaient au point des processus uniformisés pour le retrait des patients des listes d'attente, y compris la consignation des raisons du retrait, et s'attendaient à ce que des processus soient en place pour toutes les listes d'attente pour des organes d'ici la fin de l'exercice 2012-2013. Lorsque ce sera fait, le Réseau compte examiner périodiquement, dans chaque hôpital, le nombre de patients rayés des listes d'attente, soit parce qu'ils sont décédés ou trop malades pour une greffe, afin de déterminer si des mesures peuvent être prises pour réduire ce nombre.

ATTRIBUTION DES ORGANES

Recommandation 4

Pour mieux s'assurer que les organes sont attribués de manière efficace et équitable, le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau) doit :

- *de concert avec les hôpitaux transplanteurs, examiner l'attribution des reins et des foies afin d'établir une seule liste d'attente provinciale (au lieu d'un maximum de cinq listes d'attente régionales) par organe, pour que le patient de la province à qui la priorité la plus élevée a été accordée selon les données cliniques reçoive le premier organe acceptable disponible et que la viabilité du programme de transplantation soit maintenue;*
- *voir à ce que des examens périodiques de l'attribution des organes soient effectués par des tiers indépendants, pour s'assurer que l'organe a été attribué au patient compatible le plus prioritaire ou qu'il a été attribué à un autre patient pour une raison valable;*
- *fournir aux huit hôpitaux transplanteurs des informations sur les organes qui ont été mis à leur disposition, mais qu'ils ont refusés, pour que le Réseau et les hôpitaux puissent surveiller les taux d'acceptation et déterminer s'il y a lieu de modifier le processus d'offre et d'acceptation des organes.*

État

Au moment de notre suivi, le Réseau a indiqué qu'il constituait une liste d'attente unique pour les greffes de foie, qui serait vraisemblablement mise en oeuvre d'ici la fin de l'été 2012. En ce qui concerne les personnes en attente d'une greffe de rein, un groupe de travail évaluait l'effet du partage des reins entre les cinq régions et convenait en principe de l'adoption d'une liste d'attente provinciale unique. Le Réseau prévoyait mettre en place d'ici l'hiver 2013 un système d'attribution des reins en alternance à l'échelle locale et à l'échelle provinciale.

En ce qui a trait à l'exécution d'examens indépendants pour s'assurer que l'organe a été attribué au patient compatible le plus prioritaire ou à un autre patient pour une raison valable, le Réseau a souligné qu'un comité chargé de la qualité serait constitué afin d'étudier la possibilité d'établir un système d'examen périodique de l'attribution des

organes. Le Réseau prévoyait que ce système serait établi avant la fin de l'exercice 2012-2013. Entretemps, le Réseau a amélioré l'information consignée dans les dossiers afin de mieux déterminer les raisons de l'attribution d'un organe à un patient qui n'est pas le plus prioritaire, et il réalise des vérifications internes de l'attribution des organes.

Le Réseau prévoyait que les changements dans sa base de données actuelle pour suivre le nombre d'organes acceptés et refusés par les huit hôpitaux transplanteurs seraient achevés pendant l'exercice 2013-2014. Il a précisé qu'il entendait partager ces renseignements avec les hôpitaux transplanteurs dès qu'ils seraient accessibles.

EFFICACITÉ DU PROCESSUS DE DON D'ORGANES

Recommandation 5

Pour améliorer l'efficacité du processus de don d'organes et éviter les retards pouvant nuire à la viabilité des organes donnés, le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau) doit :

- *déterminer s'il est possible de donner aux hôpitaux transplanteurs un accès électronique simultané à l'information requise pour faciliter l'évaluation, par le médecin, de la compatibilité du donneur avec un receveur potentiel, dont les résultats des analyses en laboratoire subies par le donneur;*
- *examiner les coûts et les avantages associés à la mise en oeuvre d'un système capable d'assurer le suivi de l'information requise pour surveiller le processus de don d'organes, dont le temps associé à chaque étape du processus de don, depuis l'identification du donneur potentiel jusqu'à la transplantation (par rapport aux délais cibles), et les raisons des retards;*
- *examiner les recherches effectuées sur les pratiques exemplaires en vigueur en ce qui concerne l'utilisation des pompes rénales lors du transport des reins donnés aux hôpitaux transplanteurs et surveiller l'utilisation de ces pompes.*

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait également examiner son entente avec le fournisseur du service d'ambulance aérienne, Ornge, et, de concert avec le Réseau, préciser les responsabilités d'Ornge en matière de transport des organes à transplanter.

État

Au moment de notre suivi, le Réseau a indiqué qu'il avait lancé un processus concurrentiel et prévoyait avoir en place un système global de gestion des donneurs d'ici la fin de 2012-2013. Ce système permettra de partager les données relatives aux donneurs par courriel avec les hôpitaux transplanteurs, ce qui facilitera l'évaluation de la compatibilité, sur le plan médical, de l'organe donné. Le Réseau prévoyait que d'autres travaux seraient réalisés en 2013-2014 afin de partager par voie électronique les renseignements sur les donneurs avec les programmes de greffe à des étapes ultérieures du processus de don d'organe.

Selon le Réseau, le nouveau système de gestion des donneurs faciliterait également l'évaluation et la déclaration d'un plus grand nombre d'indicateurs, notamment le temps consacré à chaque étape du processus de don, depuis l'identification d'un donneur potentiel jusqu'à la greffe, ainsi que les raisons des retards.

Le Réseau a indiqué qu'il avait achevé son examen des pratiques exemplaires relatives à l'utilisation des pompes rénales et que le 31 mars 2012, tous les hôpitaux transplanteurs ont accepté d'utiliser des pompes rénales pour préserver les reins des donneurs décédés. Le Réseau a également commencé à faire le suivi de l'utilisation de ces pompes et cerné des mesures préliminaires pour surveiller et évaluer leur utilisation, dont il sera question aux futures réunions de son groupe de travail chargé des greffes de rein et de pancréas.

Le Ministère a précisé que le Réseau et Ornge, le fournisseur de services d'ambulance aériens de la province, formulaient une entente de services officielle afin d'uniformiser les processus liés au transport d'organes. Le Ministère s'attendait à ce que la version préliminaire de l'entente soit soumise à sa considération en janvier 2013.

TISSUS

Recommandation 6

Pour aider à constituer une réserve suffisante de tissus de qualité, dont les os et les yeux, répondre aux besoins de la population ontarienne et réduire la dépendance à l'égard des tissus achetés auprès d'autres administrations, le Réseau Trillium pour le don de vie (le Réseau) doit :

- *demander à un plus grand nombre d'hôpitaux de lui signaler les donneurs de tissus potentiels et, de concert avec les hôpitaux, définir des facteurs déclencheurs cliniques plus précis (par exemple, des critères d'âge) pour aider les hôpitaux à déterminer quels patients devraient être signalés au Réseau à titre de donneurs de tissus potentiels;*
- *examiner le processus d'obtention du consentement au don de tissus, de concert avec les hôpitaux, afin d'accroître le taux de consentement;*
- *réévaluer, de concert avec les banques de tissus, les processus de présélection utilisés pour déterminer la viabilité des tissus afin de pouvoir repérer les tissus non viables le plus rapidement possible.*

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec le Réseau et les banques de tissus, doit :

- *évaluer les coûts et les avantages associés à l'établissement d'une banque de tissus centralisée qui aiderait à assurer le prélèvement, le traitement et le stockage sécuritaires et efficaces des tissus dont le don a été approuvé;*
- *examiner s'il serait approprié de prévoir des fonds pour indemniser les hôpitaux des coûts engagés et les médecins de leur temps relativement au don et à la mise en banque des tissus.*

État

Au moment de notre suivi, le Réseau a indiqué que les hôpitaux supplémentaires tenus de lui signaler les donneurs d'organes potentiels devaient aussi lui signaler les donneurs de tissus potentiels. Il a ajouté qu'il demandait qu'on lui signale tous les décès survenus dans les hôpitaux désignés, mais qu'il examinerait en 2012-2013 les incidences de l'adoption de facteurs déclencheurs cliniques plus spécifiques pour le signalement des donneurs de tissus potentiels. Le Réseau prévoyait mettre sur pied un groupe de travail chargé des greffes de tissus, dont les travaux commenceraient à l'automne 2012, afin d'accroître les dons de tissus au moyen de pratiques efficaces en matière de don, de prélèvement et de stockage.

En ce qui concerne l'obtention du consentement pour les dons de tissus, en 2011, le Réseau a fait le suivi des taux de consentement obtenus par son personnel et celui des hôpitaux. Il a constaté qu'en moyenne, son propre personnel obtenait un taux de consentement de 50 %, alors que le personnel des hôpitaux n'ayant pas suivi de formation enregistrait un taux de 4 %. Le Réseau dit avoir fait part de ce renseignement aux hôpitaux pour attirer leur attention sur l'importance de faire appel au personnel du Réseau pour demander le consentement des familles. Il a ajouté qu'en 2011-2012, il avait demandé le consentement de près de 75 % des donneurs de tissus potentiels tandis que les hôpitaux avaient pressenti le reste.

Au moment de notre suivi, le Réseau a souligné qu'il collaborait avec diverses banques de tissus ontariennes pour définir et mettre en oeuvre des « critères d'exclusion » afin de faciliter l'identification des tissus non viables et qui, par conséquent, ne doivent pas être signalés aux fins d'un don de tissus. Le Réseau estime que cette initiative permettra de réduire la charge de travail et de s'assurer que seuls les dons pertinents sont signalés aux banques de tissus.

Le Ministère a indiqué qu'il examinait, en collaboration avec le Réseau et d'autres provinces et territoires, le plan national de don et de greffe d'organes et de tissus publié en avril 2011 par la Société canadienne du sang. Ce plan recommande une restructuration du système de traitement des tissus, notamment l'établissement d'une banque de tissus nationale centralisée. Au moment de notre suivi, le Ministère s'attendait à ce que la réponse

interprovinciale-territoriale à ce plan soit divulguée à l'automne 2012 et il ne prévoyait donc pas une autre évaluation des coûts et avantages d'une banque de tissus centralisée.

Le Ministère a précisé qu'il avait rencontré des responsables du Réseau et des médecins chargés de prélever les dons de tissus pour discuter du paiement des honoraires des médecins. Il a conclu que le barème actuel des honoraires des médecins prévoyait une rémunération suffisante pour le prélèvement de tissus et que lui-même, le Réseau et l'Ontario Medical Association devaient promouvoir plus activement ces honoraires auprès des médecins. Le Ministère a indiqué qu'il pourrait être nécessaire d'envisager d'offrir un financement aux hôpitaux pour le prélèvement des tissus, dans le cadre de la Stratégie de financement du système de santé.

SURVEILLANCE DU RENDEMENT

Recommandation 7

Pour offrir une garantie additionnelle que le système ontarien de transplantation d'organes et de tissus répond aux besoins des patients de manière sécuritaire et efficace, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), de concert avec les intervenants clés, dont le Réseau Trillium pour le don de vie, les hôpitaux transplanteurs et les médecins transplantologues, doit déterminer la meilleure structure à mettre en place pour assurer une surveillance efficace du système en question, comme le Groupe d'experts sur les périodes d'attente pour les greffes d'organes et de tissus du Ministère le recommandait dans son rapport de 2009. De plus, des indicateurs de rendement pour les activités de transplantation en Ontario – dont les périodes d'attente pour chaque organe, le nombre de greffes pratiquées par hôpital et les taux de survie des patients par hôpital – doivent être établis et rendus publics.

État

Au moment de notre suivi, le Ministère a expliqué qu'il assurait, conjointement avec le Réseau, la surveillance des activités de greffe en Ontario. À cet égard, le Réseau a formé des comités directeurs chargés des dons et des greffes ainsi que des groupes de travail sur les greffes d'organes spécifiques afin de faciliter la mise en oeuvre d'une structure intégrée pour la gestion efficace des dons et des greffes d'organes et de tissus en Ontario. Le Ministère a également précisé qu'en collaboration avec le Réseau, il examinait le plan national de don et de greffe d'organes et de tissus publié en avril 2011 par la Société canadienne du sang. Ce plan renferme des recommandations en matière de surveillance des dons et des greffes, et le Ministère prévoyait que la réponse interprovinciale-territoriale à ce plan serait divulguée à l'automne 2012.

Au moment de notre suivi, le site Web du Réseau contenait des données sur les listes d'attente pour des greffes d'organes ainsi que sur le nombre de patients ayant reçu une greffe, ventilés par catégorie comme l'âge et le sexe. Le Ministère a fait remarquer que le Réseau consultait les hôpitaux transplanteurs afin de déterminer des moyens et un échéancier pour la divulgation des données statistiques sur les greffes effectuées dans les hôpitaux, notamment le nombre de greffes réalisées dans chaque hôpital. Toutefois, le Ministère a aussi indiqué qu'il faudrait plus de temps pour divulguer d'autres données, par exemple les temps d'attente pour une greffe par type d'organe et l'espérance de vie après la greffe, à cause de facteurs comme l'élaboration de définitions de données cohérentes et la modification des outils de technologie de l'information. À cet égard, le Ministère a précisé que le comité directeur du Réseau chargé des greffes et ses groupes de travail sur les greffes d'organes spécifiques formulaient des définitions normalisées des temps d'attente, dont la version préliminaire serait prête au printemps 2013.

Chapitre 4
Section
4.11

Ministère de l'Éducation

Sécurité dans les écoles

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Un milieu d'apprentissage sans sécurité physique et psychologique peut avoir une incidence négative non seulement sur la sécurité des élèves, mais également sur leur motivation à apprendre. L'intimidation, par exemple, peut avoir de graves conséquences : les élèves qui en sont victimes peuvent se retrouver aux prises avec des problèmes tels que l'angoisse sociale, la solitude, les malaises physiques, la faible estime de soi, l'absentéisme, le rendement scolaire moindre, la dépression et, dans les cas extrêmes, les pensées suicidaires. Un sondage effectué en 2009 par le Centre de toxicomanie et de santé mentale auprès d'élèves ontariens de la 7e à la 12e année a révélé que près d'un élève sur trois avait été intimidé à l'école et qu'environ un quart des élèves en avaient intimidé d'autres à l'école.

Dans notre vérification de 2010, nous cherchions à déterminer si les activités du ministère de l'Éducation (le Ministère) et de certains conseils scolaires (Durham District School Board, Sudbury Catholic District School Board et Toronto District School Board) étaient adéquates pour améliorer la sécurité dans les écoles ontariennes. Notre travail a révélé qu'un nombre d'initiatives avaient été entreprises en vue de remédier aux problèmes de sécurité dans les écoles de l'Ontario. Ces initiatives comportaient l'adoption d'une loi, la formation du personnel enseignant et le financement ciblant la sécurité dans les écoles. Cependant, ni le Ministère ni les trois conseils scolaires ou les différentes écoles que nous avons visités ne recueillaient de renseignements suffisants pour déterminer si ces initiatives avaient une incidence sur le comportement des élèves. Nous avions conclu qu'il serait utile pour le Ministère de recueillir de meilleurs renseignements concernant l'efficacité de ces initiatives afin d'affecter les fonds là où les besoins étaient les plus grands. Nous avions notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère a consacré 34 millions de dollars – soit environ les deux tiers de son financement annuel total destiné à la sécurité dans les écoles – à deux initiatives visant principalement à aider les élèves suspendus ou expulsés et autres élèves à risque élevé. La majeure partie de ces fonds a été affectée en fonction du nombre total d'élèves inscrits dans chaque conseil scolaire, au lieu de facteurs plus ciblés tels que le nombre réel d'élèves ayant besoin d'aide.
- Le pourcentage d'élèves ayant été suspendus dans chacun des conseils allait de 1 % à plus de 11 % de la population étudiante, ce qui pourrait expliquer pourquoi certains conseils sous-utilisaient près de 70 % de leurs fonds. Une comparaison des données de la province et des conseils scolaires sur les taux de suspensions avec les résultats d'un récent sondage

anonyme auprès d'élèves de l'Ontario donne à penser que les administrateurs scolaires ne saisissent pas toute l'ampleur des problèmes graves de sécurité dans certaines écoles, par exemple, la fréquence des cas où des élèves sont menacés ou blessés au moyen d'une arme. La plupart des cadres supérieurs responsables de la sécurité et des administrateurs aux conseils scolaires et aux écoles que nous avons visités nous ont dit que l'écart était attribuable au fait que les élèves ne signalaient pas tous les incidents de ce genre, possiblement par crainte de représailles, et qu'il était nécessaire d'en faire plus pour encourager les élèves à les signaler.

- Le Ministère avait établi, à l'intention des conseils scolaires et des écoles, des exigences ayant trait à la prise de mesures disciplinaires croissantes à l'endroit des élèves qui ont enfreint à maintes reprises les politiques de sécurité scolaire. Malgré la variation importante des taux de suspensions entre les conseils scolaires et les écoles que nous avons visités, ni le Ministère ni les conseils n'avaient formellement analysé les écarts dans les taux de suspensions afin de déterminer si les politiques concernant la prise de mesures disciplinaires progressives étaient appliquées de manière uniforme dans les 72 conseils scolaires financés par le gouvernement ontarien.
- L'évaluation d'un programme consistant à affecter des agents de police dans les écoles a révélé une amélioration des relations entre les élèves et la police. La majorité des administrateurs scolaires que nous avons interrogés ont indiqué que la présence d'un agent avait amélioré la sécurité dans leur école et qu'il faudrait envisager l'expansion des programmes de ce genre.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère et les conseils scolaires s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après l'information reçue du Ministère et de chacun des trois conseils scolaires visités pendant notre vérification, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de l'ensemble des recommandations de notre *Rapport annuel 2010*, et ces progrès sont substantiels dans plusieurs cas. Par exemple, le Ministère surveille maintenant le financement de programmes particuliers au moyen de rapports d'étape que lui transmettent les conseils et de l'analyse des données, afin d'évaluer les activités et l'engagement des fonds pour soutenir les initiatives de sécurité dans les écoles. Par ailleurs, dans son enquête initiale sur la variation des taux de suspensions dans les conseils et à l'échelle de la province, le Ministère a tenu huit séances régionales sur les données à l'intention des conseils scolaires financés par le gouvernement ontarien, en mars 2011 et de nouveau au printemps 2012. Ces séances ont principalement porté sur les stratégies visant l'application uniforme des suspensions et des expulsions, l'échange de pratiques exemplaires, et les défis liés à la conception et à la mise en oeuvre des programmes de sécurité dans les écoles. Fait également important à noter, la *Loi de 2012 pour des écoles tolérantes,* adoptée en juin 2012, fait la promotion de mesures plus vigoureuses afin de créer un milieu sûr et inclusif dans toutes les écoles.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

INITIATIVES DE SÉCURITÉ DANS LES ÉCOLES

Recommandation 1

Afin d'assurer l'utilisation efficace du financement destiné à l'amélioration de la sécurité dans les écoles en vue d'atteindre les objectifs des programmes

d'amélioration de la sécurité, le ministère de l'Éducation et, s'il y a lieu, les conseils scolaires doivent :

- *réexaminer s'il est approprié d'affecter en fonction du nombre d'élèves inscrits la majeure partie du financement destiné à l'amélioration de la sécurité dans les écoles et visant principalement à venir en aide aux élèves suspendus ou expulsés et aux autres élèves à risque, étant donné que le ratio de tels élèves par rapport au nombre total d'élèves inscrits peut varier considérablement d'un conseil scolaire à l'autre;*
- *pour le financement propre à d'autres programmes, veiller à ce que les fonds soient affectés en fonction des besoins décelés et à ce qu'ils fassent l'objet d'un suivi pour vérifier qu'ils sont utilisés aux fins prévues;*
- *obtenir et communiquer de l'information sur le succès de projets tels que l'Initiative de leadership en matière de soutien aux élèves et la présence de policiers dans les écoles, et déterminer s'il est approprié que le Ministère assume un rôle de coordination plus important afin d'accroître leur efficacité.*

État

Bien que le principal objectif du financement destiné à la sécurité dans les écoles ait été de fournir du soutien aux élèves expulsés ou suspendus pendant de longues périodes, les fonds peuvent aussi servir à différents programmes, notamment pour offrir un soutien aux élèves à risque dont les comportements pourraient mener à une suspension ou expulsion. Le Ministère a indiqué qu'il poursuit son travail, de concert avec les conseils et d'autres partenaires, afin de déterminer les besoins des élèves et de financer des initiatives pour combler ces besoins. Les trois conseils visités en 2010 ont soutenu que les fonds ministériels étaient attribués à chaque école en tenant compte de facteurs tels que la stratégie globale du conseil, l'appui du conseil aux initiatives, et les besoins des différentes écoles. Cependant, le Ministère a reconnu qu'il devait disposer de renseignements plus uniformes et plus fiables pour s'assurer que les fonds sont distribués adéquatement selon les besoins des élèves. À cette fin, le Ministère a déployé de grands efforts en vue d'améliorer la qualité des renseignements sur les élèves.

Le Ministère a besoin de rapports détaillés et réguliers sur les initiatives de sécurité dans les écoles, afin de disposer de données sur les finances, mais également sur les activités et les résultats des programmes. Il surveille le financement de programmes particuliers au moyen de rapports d'étape que lui transmettent les conseils et de l'analyse des données, afin d'évaluer les activités et l'engagement des fonds pour soutenir les initiatives de sécurité scolaire. Le Ministère étudie la possibilité d'effectuer des vérifications ponctuelles pour s'assurer que les fonds affectés à ces initiatives sont dépensés aux fins prévues.

Le Ministère appuie les partenariats entre les conseils scolaires et d'autres groupes communautaires au moyen de son Initiative de leadership en matière de soutien aux élèves. Cette initiative aide les regroupements de conseils scolaires et d'organismes communautaires à fournir du soutien à l'extérieur de la classe afin de favoriser l'adoption de comportements positifs par les élèves. Dans le cadre de leurs activités axées sur la prévention des comportements à risque en 2011-2012, les regroupements ont sollicité la participation des dirigeants de services municipaux offrant des services destinés aux enfants et aux jeunes, comme les services des parcs, des loisirs et de santé publique. Les regroupements ont présenté des rapports de milieu d'année faisant état de leurs réalisations, et ils soumettront des rapports finaux à l'automne 2012. Ils remplissent également une autoévaluation de leurs activités de 2011-2012 qui les aidera à poursuivre leurs activités lorsque le financement de l'Initiative de leadership en matière de soutien aux élèves cessera.

Depuis 2010, le Ministère a recueilli et diffusé de différentes façons les renseignements sur la réussite des initiatives de sécurité dans les écoles, par exemple :

- en animant le colloque sur les écoles secondaires urbaines et prioritaires pour permettre aux écoles participantes d'échanger de

l'information sur les principaux enjeux et pratiques (le Ministère entend produire un bulletin annuel lié à ce colloque);

- en élaborant et distribuant la ressource *Promotion d'un climat scolaire positif*, qui renferme une liste d'idées pratiques fondées sur des preuves pour aider les équipes de sécurité dans les écoles à créer et à maintenir un climat positif pour les élèves;
- en créant un groupe de travail sur la sécurité à l'école qui organise régulièrement des téléconférences.

Le Ministère a également négocié, avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et les services policiers partenaires, une version révisée du *Modèle provincial de protocole entre la police et le conseil scolaire*, qui a été publiée en janvier 2011. Le Ministère a contribué à la création de partenariats entre les conseils scolaires et les services de police en accordant un financement unique aux fins d'une formation mixte sur le nouveau protocole. De plus, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels a versé 1,68 million de dollars à un programme de subventions pour la sécurité dans les écoles visant à :

- favoriser la collaboration des services de police, des écoles et des conseils locaux à différentes activités;
- créer des équipes de policiers, d'éducateurs, de conseillers, de professionnels de la santé, de parents et d'élèves travaillant ensemble pour contribuer à réduire la violence et l'intimidation;
- aider les policiers à participer plus activement aux activités scolaires.

Les conseils visités lors de notre vérification de 2010 ont fourni de plus amples renseignements sur le déroulement de l'Initiative de leadership en matière de soutien aux élèves et d'autres initiatives visant à promouvoir le partage et la mise en oeuvre de pratiques exemplaires. Un conseil a expliqué que des comités ont été créés pour favoriser le partage des pratiques exemplaires entre les membres des regroupements. Ces comités, notamment un comité sur les pratiques collaboratives et un comité chargé de la planification et de la conduite de colloques, se rencontraient régulièrement pendant l'année scolaire. Un autre conseil accordait des congés aux membres des équipes de sécurité scolaire pour leur permettre de se réunir et d'analyser les sondages en vue de cerner et de dissiper les préoccupations. Le troisième conseil a lancé la campagne Espace positif, dans le cadre de laquelle les écoles devaient réserver une salle ou un local privé dans leurs locaux où les élèves pourraient parler librement à un représentant adulte. En juin 2012, un représentant de chaque école devait avoir suivi la formation du programme Espace positif.

SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ AUX EXIGENCES DE SÉCURITÉ DANS LES ÉCOLES

Recommandation 2

Afin de favoriser la conformité à l'ensemble des mesures législatives et des politiques en matière de sécurité dans les écoles visant à rendre sécuritaire le milieu d'apprentissage des élèves ontariens, le ministère de l'Éducation doit travailler de concert avec les conseils scolaires pour :

- *surveiller la conformité aux mesures législatives concernant la sécurité dans les écoles et aux politiques ministérielles qui s'appliquent;*
- *veiller à ce que les écoles mettent en place des équipes fonctionnelles chargées de la sécurité à l'école, composées de représentants de tous les groupes requis;*
- *faire enquête sur les écarts importants des taux de suspensions entre les écoles et les conseils scolaires, en vue de déterminer si ces écarts sont raisonnables et s'il est nécessaire d'établir des directives additionnelles sur l'imposition de mesures disciplinaires aux élèves afin d'assurer un niveau raisonnable d'uniformité à l'échelle de la province;*
- *déterminer si le fait d'exiger des mises à jour périodiques des vérifications des antécédents*

criminels du personnel des écoles, des fournisseurs de services et des bénévoles pourrait entraîner une amélioration de la sécurité des élèves dans les écoles de l'Ontario.

État

Le Ministère a précisé qu'il favorise l'observation des lois, politiques et initiatives en matière de sécurité en employant différentes façons, notamment les discussions continues avec les conseils scolaires sur les rapports, la surveillance et la prise de décisions fondées sur les données. Selon le Ministère, le dialogue continu et les obligations de rendre des comptes d'initiatives particulières devraient permettre aux conseils d'améliorer leurs pratiques avec le temps. Le Ministère surveille la conformité en analysant les données afin d'évaluer les activités des conseils et l'engagement des fonds pour améliorer la sécurité dans les écoles.

Au cours de l'année scolaire 2010-2011, le Ministère a commencé à verser des fonds annuels de 5 millions de dollars pour financer une fonction régionale de vérification dans les conseils scolaires afin d'assurer que les écoles se conforment aux lois, politiques et initiatives en matière de sécurité scolaire. Au 31 janvier 2011, tous les conseils avaient établi un comité de vérification. Le Ministère a mis au point un outil d'évaluation du risque, et huit équipes régionales de vérification interne devaient avoir effectué une évaluation du risque à l'aide de cet outil avant la fin de l'année scolaire 2011-2012. En avril 2012, certaines équipes avaient déjà terminé leur évaluation du risque. Tous les conseils scolaires devraient avoir effectué des vérifications internes au cours de l'année scolaire 2011-2012, dont certaines porteraient sur les initiatives de sécurité scolaire si cette question était jugée prioritaire dans l'évaluation du risque de la région.

En octobre 2001, une note de service a été envoyée aux directeurs de l'éducation pour rappeler aux conseils qu'ils devaient mettre en place une équipe fonctionnelle de sécurité scolaire, composée notamment du directeur et d'au moins un élève, un parent, un enseignant et un membre du personnel non enseignant ainsi que d'un partenaire communautaire. En novembre 2010, le Ministère a créé les Prix du premier ministre pour la sécurité dans les écoles afin de rehausser la visibilité de ces équipes. Le travail exceptionnel et novateur de dix écoles visant à instaurer un climat scolaire sûr et empathique a été souligné pour l'année scolaire 2010-2011. Le Ministère cherche des moyens de faire rayonner les réalisations et les pratiques exemplaires des équipes ayant reçu un prix du premier ministre. Les conseils ont également eu l'occasion d'échanger leurs pratiques exemplaires lors d'une téléconférence du groupe de travail sur la sécurité à l'école en juin 2011. L'une de ces pratiques consiste à exiger que les écoles soumettent une liste des membres de leur équipe au conseil scolaire, de sorte à assurer la mise en place et la composition conforme des équipes.

Un conseil a expliqué qu'il avait ajouté l'exigence que les équipes soient dotées d'un représentant de l'équité afin d'éliminer les préjugés et les obstacles pouvant être liés au sexe, à la race, à la religion, au contexte socio-économique ou à d'autres facteurs. À des fins de reddition de comptes, les écoles doivent soumettre au conseil le nom du président de l'équipe. De plus, ce conseil a fait savoir qu'il offre une formation aux équipes sur des sujets tels que l'instauration d'un climat positif à l'école, son protocole pour un partenariat entre la police et le conseil scolaire, et l'utilisation des données pour élaborer un plan de sécurité et de prévention de l'intimidation.

En 2011, le Ministère a effectué une analyse approfondie de l'information provenant des conseils scolaires en examinant les taux de suspensions et d'expulsions par école et par conseil et en incluant les attributs des élèves, tels que le sexe, le type d'infraction, la durée de la suspension et le nombre de suspensions successives. Le Ministère a déterminé, par exemple, que les garçons étaient trois fois plus susceptibles d'être suspendus que les filles et que plus de 80 % des suspensions étaient codées dans la catégorie « autre », qui englobe des violations aussi dissemblables que les bagarres, la

consommation de drogues, les infractions au port de l'uniforme et les retards.

Dans l'analyse initiale de la fluctuation des taux de suspensions dans les conseils et la province, le Ministère a invité chacun des conseils scolaires financés par le gouvernement à assister à l'une des huit séances régionales sur les données tenues dans la province en mars 2011. L'analyse approfondie des données sur les suspensions et les expulsions se poursuit, et d'autres séances régionales ont eu lieu au printemps 2012. Ces séances, que le Ministère a l'intention de tenir annuellement, visent à assurer une transition vers une application plus uniforme des lois, règlements et politiques dans les écoles et les conseils et, avec le temps, à réduire les écarts dans les taux de suspensions et d'expulsions chez les élèves manifestant des types semblables de comportements répréhensibles.

Les discussions aux séances régionales ont principalement porté sur des stratégies pour échanger des pratiques exemplaires et pour relever les défis posés à la conception et à la mise en oeuvre des programmes destinés aux élèves suspendus et expulsés, de même que sur des stratégies permettant au personnel scolaire d'appliquer de manière uniforme les procédures disciplinaires. Par exemple, un conseil a mentionné qu'il recueille, en milieu d'année et à la fin de l'année scolaire, l'information sur les taux de suspensions par école, par zone et pour l'ensemble du conseil. Cette information est ensuite transmise aux surintendants et aux directeurs d'école du secteur, et communiquée à huis clos aux conseillers scolaires aux fins de suivi et de prise de décisions.

En vertu d'un règlement pris sous le régime de la *Loi sur l'éducation*, les conseils scolaires doivent vérifier les antécédents judiciaires de tous leurs employés et de tous les fournisseurs de services ayant des contacts directs et réguliers avec les élèves, à l'exception des chauffeurs d'autobus scolaires. Toutefois, la vérification des antécédents judiciaires de ces derniers est exigée en application du *Code de la route*. Il est cependant attendu que le ministère des Transports abolisse, à compter de juillet 2013, l'obligation de vérifier les antécédents judiciaires prescrite par le *Code de la route* pour l'octroi de permis aux chauffeurs d'autobus scolaires. Avant cette date, le ministère de l'Éducation prévoit aussi supprimer de son règlement en vertu de la *Loi sur l'éducation* l'exemption de la vérification des antécédents s'appliquant aux chauffeurs d'autobus scolaires. Un conseil a indiqué qu'en plus des exigences prévues par règlement, il exige maintenant la vérification des antécédents judiciaires de tous les bénévoles ainsi qu'une déclaration annuelle et une mise à jour de la vérification des antécédents judiciaires tous les cinq ans. Un autre conseil nous a dit qu'il consultait les services policiers locaux afin de déterminer si une mise à jour continue permettrait d'améliorer la sécurité des élèves.

MESURE DE LA SÉCURITÉ DANS LES ÉCOLES ET PRODUCTION DE RAPPORTS CONNEXES

Recommandation 3

Afin de soutenir les efforts qu'il déploie pour faire en sorte que les élèves évoluent dans un milieu d'apprentissage sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit collaborer avec les conseils scolaires pour :

- *établir des objectifs mesurables et des indicateurs de rendement connexes concernant les activités destinées à améliorer la sécurité dans les écoles, et mesurer périodiquement les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs;*
- *recueillir des données sur les incidents liés à des comportements répréhensibles de la part d'élèves et les plaintes reçues, en sus des renseignements recueillis actuellement sur les suspensions et les expulsions, afin de soutenir l'évaluation des initiatives existantes et la détermination des problèmes sur lesquels on devrait concentrer les efforts à l'avenir;*
- *mener des sondages sur la sécurité dans les écoles afin d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne l'amélioration de la sécurité à l'échelle de la province et au niveau des conseils scolaires;*

- *examiner les pratiques exemplaires qui ont cours en Ontario et ailleurs et qui se sont avérées efficaces pour encourager les élèves à signaler les incidents graves liés à la sécurité dans les écoles.*

État

Le Ministère a embauché un consultant chargé d'élaborer un cadre d'évaluation des indicateurs pour sa Stratégie pour la sécurité dans les écoles. Dans son rapport présenté au Ministère en février 2011, le consultant proposait des indicateurs de rendement et des stratégies de collecte de données. Le modèle vise à établir des réalisations préliminaires pouvant indiquer si un programme évolue dans la direction souhaitée, étant donné qu'il faudra probablement de nombreuses années avant d'atteindre le but ultime. Les indicateurs de rendement que propose le consultant sont fondés sur la recherche, notamment en ce qui concerne les pratiques actuelles en Ontario et dans d'autres administrations nationales et internationales ainsi que les pratiques exemplaires pour la mesure du rendement.

Le Ministère a déclaré qu'il comptait mettre en oeuvre un cadre d'évaluation exhaustif pour déterminer l'efficacité des politiques et programmes de sécurité scolaire, qui comprendrait des indicateurs des perceptions des élèves et des parents à l'égard de la sécurité dans les écoles. Afin d'obtenir des données pour évaluer ces perceptions, le Ministère prévoit faire appel à un organisme externe qui sera chargé de recueillir et d'analyser les données provenant de sondages sur les perceptions des élèves et des parents, à compter de l'année scolaire 2012-2013.

Le Ministère a indiqué que la collecte et l'analyse de données agrégées au niveau provincial lui seraient utiles pour prendre des décisions au chapitre des lois, des politiques et des programmes. De plus, selon le Ministère, les données recueillies dans les conseils et les écoles les aideront à prendre des décisions à l'échelon local sur les programmes et les stratégies de mise en oeuvre les mieux adaptés à leurs communautés. À cet égard, le Ministère nous a informés qu'il a modifié sa base de données dans le Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn) afin de saisir plus de données provenant des écoles sur la participation aux programmes destinés aux élèves suspendus ou expulsés. De plus, en mai 2011, le Ministère a annoncé aux conseils qu'ils devraient lui soumettre des données sur les incidents violents, à compter de l'année scolaire 2011-2012. La collecte des données sur la participation des élèves aux programmes et sur les incidents servira de base pour mesurer certains indicateurs de rendement proposés aux fins de la Stratégie pour la sécurité dans les écoles.

En novembre 2010, le Ministère a dépensé 3,1 millions de dollars pour élaborer et distribuer des guides de ressources visant à promouvoir un climat positif dans les écoles. Pour avoir droit au financement, les écoles devaient effectuer un sondage pour déterminer si le climat scolaire était inclusif et accueillant pour tous les élèves, sans égard à leur race, sexe, croyance, orientation sexuelle ou invalidité.

Les trois conseils ont présenté des rapports sur l'utilisation des sondages. Un conseil a indiqué qu'un sondage pilote a été distribué à certaines écoles au printemps 2011, puis à toutes les écoles à l'automne. Les conseils se servaient des sondages à différentes fins, notamment pour déterminer les secteurs de préoccupation à aborder, pour soutenir l'élaboration des plans de sécurité et de prévention de l'intimidation et pour aider à comprendre le climat scolaire afin d'améliorer la planification des programmes dans les écoles.

Le Ministère a également participé à la rédaction d'une loi en vertu de laquelle les plans pluriannuels des conseils doivent promouvoir un climat positif dans les écoles et la prévention de l'intimidation. La Loi prescrit également à chaque conseil d'adopter un plan de prévention de l'intimidation renfermant des procédures pour signaler les incidents d'intimidation et la gamme des mesures disciplinaires que peut prendre un directeur contre un élève ayant exercé l'intimidation. Elle établit aussi des stratégies pour protéger les personnes qui sont témoins

d'intimidation, qui signalent un incident ou qui fournissent de l'information pendant une enquête sur l'intimidation. La *Loi de 2012 pour des écoles tolérantes* modifiant la *Loi sur l'éducation* a reçu la sanction royale en juin 2012.

FORMATION SUR LA SÉCURITÉ DANS LES ÉCOLES

Recommandation 4

Afin de tirer parti des mesures qui ont été prises à ce jour pour veiller à ce que le personnel scolaire reçoive une formation adéquate en vue de traiter les questions relatives à la sécurité dans les écoles, le ministère de l'Éducation doit travailler de concert avec les conseils scolaires pour déterminer si la formation que les écoles sont chargées d'offrir est suffisamment approfondie pour répondre aux besoins du personnel scolaire.

État

Le Ministère a fait savoir qu'il continue, en consultation avec les conseils scolaires, à renforcer la formation sur les écoles sûres et inclusives qu'il a offerte ces dernières années. Il travaille aussi en étroite collaboration avec les conseils pour combler leurs besoins en formation et perfectionnement du personnel.

Le Ministère continue de partager et de créer des occasions de partager les pratiques exemplaires en matière de formation continue du personnel. Lors des séances régionales, par exemple, il a été question de l'apprentissage électronique et de l'analyse de divers scénarios comme méthodes efficaces de formation du personnel dans les conseils et les écoles. En mai 2011, le Ministère a financé la production d'une vidéo par les Services de police de Toronto sur le nouveau protocole entre la police et les conseils scolaires ainsi qu'une formation mixte pour le personnel des conseils scolaires et des services de police.

Les trois conseils que nous avions visités lors de notre vérification ont précisé qu'ils avaient des systèmes en place pour relever et offrir des occasions de perfectionnement professionnel au personnel des conseils scolaires et des écoles. Un conseil avait mis au point un outil de suivi central qu'utilise le personnel pour s'inscrire aux formations offertes par ce conseil. Un autre conseil a indiqué qu'il fournissait à ses écoles des trousses de formation sur la sécurité scolaire, formation liée aux différentes initiatives. Le troisième conseil a signalé qu'il offrait de la formation continue et des ressources aux équipes de sécurité à l'école pour qu'elles contribuent à la planification de sondages visant à appuyer l'instauration d'un climat positif en milieu scolaire.

Chapitre 5

Examen de la publicité gouvernementale

Examen de la publicité gouvernementale

Le gouvernement de l'Ontario est un gros annonceur canadien qui dépense des dizaines de millions de dollars chaque année pour faire passer des annonces à la télévision, à la radio, sur Internet et des panneaux d'affichage ainsi que dans des journaux et magazines.

La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi) est entrée en vigueur en décembre 2005 après deux ans de débats à l'Assemblée législative – et plusieurs années de discussions préalables – parce que les législateurs remettaient en question le bien-fondé de l'utilisation de fonds publics par le gouvernement pour l'achat de publicités pouvant être considérées comme servant ses intérêts partisans.

La Loi vise principalement à interdire la publicité gouvernementale qui pourrait être perçue comme faisant la promotion des intérêts politiques du parti au pouvoir en donnant une impression favorable du gouvernement ou une impression défavorable de tout groupe ou de toute personne qui critique le gouvernement. La Loi donne pour mandat au vérificateur général d'examiner et d'approuver la plupart des publicités gouvernementales avant leur diffusion afin d'en assurer la conformité aux dispositions de la Loi relatives à la publicité partisane et à ses autres normes. Le texte complet de la Loi est accessible à **www.e-laws.gov.on.ca**.

Le présent chapitre satisfait à notre obligation, en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur le vérificateur général*, de rendre compte chaque année à l'Assemblée législative du travail que nous avons effectué au cours de l'exercice écoulé pour faire respecter la Loi.

Vue d'ensemble de la fonction d'examen de la publicité

En vertu de la Loi, le vérificateur général doit examiner certains types de publicités gouvernementales pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites, mais surtout que leur contenu n'est pas de nature essentiellement partisane et qu'il ne peut être interprété comme tel.

La Loi définit les normes que chaque annonce doit respecter et stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ».

La Loi donne également au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir (voir la section « Autres facteurs » plus loin dans ce chapitre).

PUBLICITÉS ASSUJETTIES À LA LOI

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – particulièrement les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du premier ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, d'afficher sur un babillard ou de diffuser à la radio ou à la télévision. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire distribuer à des ménages en Ontario par courrier sans adresse en vrac ou une autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être soumises à la vérification et à l'approbation de mon Bureau avant d'être diffusées.

La Loi exclut de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés par application de la loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant des questions urgentes de santé ou de sécurité publiques.

Les documents suivants ne sont pas expressément exclus par la Loi, mais nous avons convenu avec le gouvernement qu'ils n'y étaient pas assujettis :

- les publicités en ligne;
- les brochures, les bulletins, les documents de consultation, les rapports et autres informations ou publications similaires.

La Loi stipule que les bureaux gouvernementaux doivent remettre chaque document sujet à examen à notre Bureau. Le bureau gouvernemental ne peut pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que le chef du bureau, habituellement le sous-ministre, soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que l'annonce a été approuvée.

Le règlement accorde sept jours ouvrables au Bureau du vérificateur général pour rendre sa décision. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes prescrites par la Loi et l'annonce peut être diffusée.

Si mon Bureau informe le bureau gouvernemental que le document ne satisfait pas aux normes, celui-ci ne peut pas être utilisé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée de l'annonce rejetée aux fins d'un nouvel examen. Comme dans le cas de la soumission initiale, mon Bureau a sept jours pour rendre une décision. En vertu de la Loi, toutes les décisions du vérificateur général sont définitives.

L'approbation d'une annonce est valide pour un an. Mon Bureau peut toutefois annuler une approbation s'il détermine que, en raison de nouvelles circonstances, l'annonce donne une impression de partisanerie.

Un examen préalable est également proposé aux bureaux gouvernementaux qui aimeraient soumettre la version provisoire d'une annonce. Cette version peut être un scénario ou scérimage, à condition de correspondre raisonnablement à l'annonce dans sa forme définitive. Les examens préalables aident à limiter le temps et l'argent consacrés à l'élaboration d'annonces dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi. Un examen préalable est strictement volontaire de notre part et n'est pas assujetti aux exigences de la Loi.

Si le document soumis à un examen préalable semble enfreindre la Loi, nous donnons une explication au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous l'avisons en conséquence. Cependant, avant que l'annonce ne puisse être diffusée, le bureau gouvernemental doit quand même soumettre la version définitive à notre examen pour que nous puissions nous assurer qu'elle satisfait toujours aux normes de la Loi.

NORMES APPLICABLES AUX PUBLICITÉS PROPOSÉES

Dans son examen, le Bureau du vérificateur général doit déterminer si la publicité proposée satisfait aux normes de la Loi, à savoir :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux existants ou proposés;
- informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la Loi;
- encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
- promouvoir l'Ontario ou une région de la province comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou encore à visiter, ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.

- Le document doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif (Conseil des ministres) ou d'un député à l'Assemblée législative (sauf si les principaux destinataires sont hors Ontario, auquel cas l'annonce est exemptée de l'exigence).
- Le document ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de donner une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou d'une entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire que, de l'avis du vérificateur général, il ne doit pas avoir pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir.

AUTRES FACTEURS

Outre les normes décrites ci-dessus, la Loi autorise le vérificateur général à tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document vise principalement à promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir. En général, les autres facteurs se rapportent à l'impression générale produite par l'annonce et à la façon dont elle pourrait être perçue. Il faut vérifier si l'annonce comporte certains attributs souhaitables et en évite d'autres peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
  - traiter d'un sujet ayant trait aux responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que celui-ci devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);
  - présenter l'information objectivement à la fois en ce qui concerne le ton et le contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
  - mettre l'accent sur les faits ou les explications plutôt que sur les mérites politiques des propositions;
  - permettre au public de distinguer les faits des commentaires, opinions ou analyses.
- Le document ne doit pas :
  - comprendre de couleurs, logos ou slogans généralement associés au parti au pouvoir;
  - personnaliser de façon inappropriée (par exemple en attaquant des adversaires ou des critiques);
  - attaquer, tourner en ridicule, critiquer ou réfuter, directement ou indirectement, les vues, politiques ou actions de ceux qui critiquent le gouvernement;
  - promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (le vérificateur général examine également le moment de la diffusion, les destinataires et l'environnement global où le message doit être diffusé);
  - communiquer des messages mettant en valeur le parti au pouvoir ou renforçant son image;
  - traiter de questions, telle une politique proposée, qui n'ont pas été tranchées, sauf pour fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients;
  - présenter des politiques, des activités, des produits ou des services existants comme s'ils étaient nouveaux;
  - utiliser une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir « Sites Web » dans la section qui suit).

AUTRES PROTOCOLES D'EXAMEN

Depuis qu'il a assumé la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, mon Bureau a tenté de clarifier, en collaboration avec les bureaux gouvernementaux, les points non couverts par la Loi. Suit une brève description des principales questions qui ont dû être clarifiées au fil des ans.

Sites Web

Bien que les sites Web ne soient pas sujets à examen par application de la Loi, à notre avis, un site Web, code *Quick Response* ou autre outil semblable mentionné dans une annonce est une extension de cette annonce. En 2005, après discussion avec le gouvernement, nous avons convenu que seule la première page affichée au premier clic de souris d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen. Nous tenons seulement compte du contenu accessible au premier clic, sauf si le premier clic mène à une passerelle, auquel cas nous examinons la page suivante pour nous assurer que son contenu satisfait aux normes de la Loi. Par exemple, la page ne doit pas inclure le nom ou la photo d'un ministre, ni des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur ou qui attaquent les politiques ou opinions d'autrui.

Publicité par un tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et mon Bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à examen si elle satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Médias sociaux

Les médias sociaux en étaient encore à leurs débuts au moment de l'entrée en vigueur de la Loi en 2005. Leur utilisation a toutefois augmenté de façon exponentielle ces dernières années. Pour la première fois cette année, des annonces contenant des icônes de réseaux sociaux indiquant la présence du gouvernement sur ces sites ont été soumises à l'approbation de notre Bureau. Bien que la Loi soit muette sur ce point, nous avons convenu avec le gouvernement que notre Bureau ferait un examen initial de tout média social cité dans une publicité pour s'assurer qu'il n'y a aucune référence partisane. Nous reconnaissons toutefois que le contenu de ces réseaux change fréquemment et qu'il peut parfois échapper au contrôle du bureau gouvernemental.

Publicités dans le programme des manifestations et conférences

Les publicités gouvernementales apparaissent parfois dans les programmes et autres documents distribués à des manifestations publiques, telles que des conférences et des foires commerciales. Notre Bureau était d'avis que ces publicités devraient être assujetties à la Loi parce qu'elles servent à des fins semblables à celles des magazines et autres imprimés. Dans bien des cas, ces annonces sont diffusées gratuitement parce que le gouvernement soutient financièrement l'événement. Nous considérons donc que le gouvernement a indirectement payé l'espace publicitaire « gratuit ». Le gouvernement a convenu que ces publicités doivent être soumises à notre examen.

Annonces d'emploi du gouvernement

Comme il est mentionné plus haut, la Loi exclut de l'examen les annonces d'emploi. Nous avons interprété cette exemption comme s'appliquant aux annonces d'emplois gouvernementaux particuliers, mais pas aux campagnes de recrutement générales de vaste portée. Le gouvernement ayant accepté notre interprétation, les campagnes de recrutement

générales doivent maintenant être soumises à l'examen de mon Bureau.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Mon Bureau a plutôt choisi d'engager des conseillers de l'extérieur pour l'aider à examiner les soumissions. Les conseillers suivants ont fourni des services à mon Bureau en 2011-2012 :

- Rafe Engle (J.D., L.L.M.) est un avocat torontois qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, du divertissement et des communications pour un groupe diversifié de clients des secteurs à but lucratif et sans but lucratif. Il est aussi conseiller juridique externe auprès des Normes canadiennes de la publicité et président du Conseil des normes national de cet organisme. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias, de la publicité et des communications dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Le professeur Rose est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage qu'en font les partis politiques et les gouvernements.
- Joel Ruimy est expert-conseil en communication qui a couvert la politique ontarienne et nationale pendant trois décennies dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.
- John Sciarra occupait auparavant le poste de directeur des opérations dans mon Bureau. Il nous a aidés à mettre en oeuvre la fonction d'examen de la publicité et à surveiller nos responsabilités d'examen jusqu'à sa retraite en 2010.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale au cours de l'exercice écoulé.

Activité d'examen de la publicité 2011-2012

RÉSULTATS DE NOS EXAMENS

En 2011-2012, nous avons examiné 121 soumissions finales portant sur 565 publicités distinctes, dont le coût total s'élevait à 34,8 millions de dollars. Ce total comprend 38 annonces d'une valeur de 202 000 $ qui auraient dû être soumises à l'examen de notre Bureau mais qui ne l'ont pas été. Par comparaison, l'an dernier, nous avions examiné 165 soumissions portant sur 1 082 publicités distinctes totalisant plus de 50 millions de dollars.

Nous avons rendu toutes nos décisions dans le délai prescrit de sept jours ouvrables. Le temps requis pour examiner un document et prendre une décision varie selon la complexité de l'annonce et les autres priorités de travail. Le délai de traitement moyen des documents soumis au cours de l'exercice écoulé était de 3,2 jours ouvrables.

Nous avons également examiné 8 demandes d'examen préalable visant 11 publicités qui en étaient aux premières étapes d'élaboration. Comme les examens préalables sont volontaires de notre part et qu'ils ne sont pas exigés par la Loi, ces documents passent après les publicités en version finale. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens dans un délai raisonnable. Le temps de traitement moyen pour ces soumissions était de 5,6 jours ouvrables.

Nous avons conclu que deux des soumissions finales reçues en 2011-2012 faisaient infraction à la Loi :

- Nous avons rejeté une campagne radiophonique faisant la promotion de vaccins

gratuits contre le rotavirus puisqu'elle ressemblait plus ou moins à une publicité du Parti libéral de l'Ontario sur le dépistage médical des nouveau-nés, qui avait été diffusée avant l'élection de 2011. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a ensuite soumis une annonce révisée, que nous avons approuvée.

- Nous avons rejeté une campagne pour la radio et la presse portant sur les programmes de gestion des risques dans le secteur agricole, car elle contrevenait au paragraphe 6(1)5 de la Loi, qui stipule qu'une publicité ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de « favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ». Après avoir rapidement révisé la campagne, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales l'a soumise de nouveau, et nous l'avons approuvée.

Nous avons également annulé l'approbation de trois annonces pour la télévision et la vidéo numérique dans le cadre d'une campagne du ministère de la Santé et des Soins de longue durée sur les temps d'attente pour les soins médicaux, parce que le Parti libéral de l'Ontario avait diffusé une publicité comportant des éléments visuels très semblables sur le même sujet avant l'élection de 2011.

Nous avons également cité le ministère des Finances pour une infraction à la Loi après avoir constaté que la page Web approuvée pour la campagne des obligations d'épargne de l'Ontario avait été modifiée et contenait une référence au « gouvernement McGuinty ». Cette référence contrevient au paragraphe 6(1)3 de la Loi, qui stipule que les publicités ne doivent pas « inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative ». Le Ministère a rapidement corrigé cette erreur.

Nous avons relevé certaines infractions à la Loi. En effet, les annonces suivantes n'ont pas été soumises à notre examen avant leur diffusion :

- Le ministère du Procureur général nous a informés qu'il avait fait passer une annonce dans une publication destinée aux avocats pour les aviser de la nouvelle adresse postale du Bureau de l'avocat des enfants, sans la soumettre d'abord à notre examen. Or, si l'annonce avait été soumise à l'avance, notre Bureau l'aurait approuvée.
- Le ministère des Services sociaux et communautaires nous a informés qu'au cours des six dernières années, il avait fait passer une annonce sur ses services à la collectivité francophone de Toronto, sans la soumettre d'abord à notre examen. Si l'annonce avait été soumise à l'avance, notre Bureau l'aurait approuvée.
- Le ministère du Développement économique et de l'Innovation nous a informés que son agence de publicité avait fait publier une annonce par inadvertance sans l'avoir d'abord soumise à notre examen. L'annonce s'inscrivait dans le cadre d'une vaste campagne internationale, dont les autres éléments avaient été soumis à notre Bureau et approuvés. Le Ministère et l'agence ont fait savoir qu'ils avaient depuis adopté de nouvelles procédures pour que cela ne se reproduise plus. L'annonce en question a ensuite été soumise à notre Bureau, qui l'a approuvée.
- Dans notre processus de collecte des dépenses, nous avons découvert que le ministère des Richesses naturelles avait fait passer 34 annonces à la radio, qu'il n'avait pas soumises à notre examen. Le Ministère a expliqué que ces annonces portaient sur des questions urgentes concernant les feux de forêt et qu'elles étaient donc exemptées de l'examen en vertu du paragraphe 2(5) de la Loi. Nous avons examiné les annonces et déterminé que 12 d'entre elles n'étaient pas admissibles à l'exemption, car elles portaient sur la prévention des incendies, ce qui à notre avis n'était pas conforme à l'objet de la Loi concernant l'exclusion des messages urgents. Notre Bureau préfère être avisé avant la diffusion par le gouvernement d'une annonce sur une question urgente, mais cela n'est pas toujours pratique. Nous avons donc convenu avec

le Ministère d'un processus pour les publicités urgentes, selon lequel des copies de ces publicités seraient soumises à notre examen sur une base mensuelle.

- Le ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs a fait passer 23 annonces multimédias sur les parcs historiques de la Huronie et du Fort William sans d'abord les soumettre à notre Bureau. Ces attraits touristiques faisant partie du portefeuille du Ministère, les annonces à leur sujet sont donc assujetties à la Loi. Ces infractions ont été commises en avril, mai et juin 2011. Depuis que nous avons soulevé cette question auprès du Ministère en juillet 2011, il soumet les publicités de ce genre à notre examen.

AUTRES POINTS

Publicité en ligne

La publicité en ligne fait maintenant partie intégrante de la plupart des campagnes de marketing. Beaucoup des grandes campagnes publicitaires du gouvernement comprennent une composante en ligne, et certaines campagnes se limitent même à ce média. La Loi ne vise pas la publicité en ligne. Dans le passé, nous avons vu des campagnes gouvernementales en ligne qui auraient été jugées contraires à la Loi si elles avaient été soumises à l'examen de notre Bureau. En 2011-2012, le gouvernement a dépensé plus pour la publicité sur Internet que pour la publicité à la télévision (à l'exclusion des coûts de production). Comme le gouvernement diffuse de plus en plus d'annonces sur Internet, nous croyons que l'exemption de ce média représente une lacune importante de la Loi à laquelle il faudrait remédier afin de respecter l'objet de la Loi, qui est de viser toutes les publicités gouvernementales. Le compte rendu des dépenses qui figure à la fin de ce chapitre ne comprend pas les coûts de la publicité en ligne. Nous croyons que le temps est venu pour le gouvernement de modifier la Loi pour y inclure la publicité sur Internet.

Révision des lignes directrices sur la publicité gouvernementale

Au cours de l'automne, notre Bureau a publié une version à jour des lignes directrices sur l'examen de la publicité gouvernementale, qui donnent un aperçu de la Loi aux bureaux gouvernementaux, expliquent nos processus de soumission des publicités sujettes à examen et clarifient certains articles de la Loi. Elles reflètent également l'évolution des pratiques adoptées depuis l'entrée en vigueur de la Loi il y a sept ans. Nous avons affiché les lignes directrices sur notre site afin d'en faciliter l'accès pour le personnel des bureaux gouvernementaux.

Dépenses engagées au titre des annonces publicitaires et des imprimés

La *Loi sur le vérificateur général* exige de ce dernier qu'il présente des rapports annuels à l'Assemblée législative sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, des imprimés et des messages sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.

La Figure 1 renferme des données détaillées sur les dépenses associées aux campagnes de publicité des différents ministères. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses publicitaires déclarées, mon Bureau a examiné un échantillon de paiements aux fournisseurs de services de publicité et de création et de pièces à l'appui dans des ministères choisis. Nous avons aussi vérifié la conformité aux articles 2, 3, 4 et 8 de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, qui précisent les exigences en matière de soumission et interdisent d'utiliser les annonces avant l'examen par le vérificateur général. Aucune question préoccupante n'a été soulevée lors de notre examen.

Figure 1 : Dépenses liées aux annonces et aux imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2011–31 mars 2012

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

			Coûts de tiers ($)				
Ministère – titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence ($)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Affaires autochtones							
Affiches relatives à l'infrastructure	2	22	–	2 038	–	–	–
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales							
Ontario, terre nourricière[1]	–	–	–	–	–	–	–
À bonne terre, bons produits	4	64	177 623	109 286	227 789	–	158
Investir en Ontario[1]	–	–	–	–	–	–	–
Programmes de gestion des risques[4]	2	12	–	–	–	–	–
Procureur général							
Avis aux membres de la profession juridique	1	1	–	–	–	–	–
Avis aux membres de la profession juridique[3]	–	1	–	–	–	–	–
Affaires civiques et Immigration							
Expérience Globale Ontario	2	2	–	–	–	–	40
Ordre de l'Ontario	1	23	3 488	–	–	–	220
Jour du Souvenir	1	8	1 111	–	–	–	184
Services sociaux et communautaires							
Coordonnées des personnes-ressources pour les services sociaux[3]	–	1	–	–	–	–	–
Sécurité communautaire et Services correctionnels							
Arrivez sain et sauf	1	1	–	–	–	–	–
Cybersécurité	1	1	–	18 000	–	–	–
Programme RIDE[1]	–	–	–	–	–	–	–
Programme RIDE[2]	1	8	–	–	27 415	–	612
Développement économique et Commerce							
Immigration des gens d'affaires	3	13	13 912	3 400	–	–	401
Immigration des gens d'affaires[1]	–	–	–	–	–	–	–
InvestiNord – GO[1]	–	–	-340	959	–	–	191
Investissement Ontario	4	26	54 629	3 146	6 000	–	17
Investissement Ontario[1]	–	–	100 194	5 892	6 000	–	4 492
Exportations Ontario	1	1	528	–	–	–	–
Exportations Ontario[1]	–	–	11 106	72	–	–	–
Votre prochaine grande idée[2]	3	27	569 148	236 917	–	–	520
Votre prochaine grande idée[6]	1	1	–	–	–	–	–

1. campagne déclarée en 2011 et dépenses supplémentaires en 2012
2. campagne déclarée en 2012 et dépenses supplémentaires en 2013
3. contravention – la campagne n'a pas été soumise à un examen mais a été déclarée par le Ministère
4. violation – la campagne a été examinée mais n'a pas satisfait aux normes établies, puis a été soumise de nouveau et approuvée
6. contravention – la publicité a été diffusée avant d'être examinée, puis a été soumise et approuvée

Coûts médias ($)				Valeur de la publicité† ($)	Coût total de la campagne ($)
Télévision	Radio	Imprimé	Publicité extérieure*		
–	–	–	–	–	2 038
2 954 708	329	–	20 581	–	2 975 618
322 181	740 793	380 823	517 474	–	2 476 127
–	–	7 938	–	–	7 938
–	92 648	40 163	–	–	132 811
–	–	1 827	–	–	1 827
–	–	3 574	–	–	3 574
–	–	1 250	–	248	1 538
–	–	140 582	–	–	144 290
–	–	30 174	–	–	31 469
–	–	2 052	–	–	2 052
–	–	1 831	–	–	1 831
55 334	–	–	–	–	73 334
-367	–	–	–	–	-367[a]
108 055	–	–	–	–	136 082
12 463	–	30 683	–	–	60 859
–	–	-10 202	–	–	-10 202[a]
–	–	-5 077	–	500	-3 767[a]
–	–	122 330	–	–	186 122
-1 941	–	71 910	–	–	186 547
–	–	–	–	5 500	6 028
–	–	11 439	–	–	22 617
–	–	5 125 369	336 034	–	6 267 988
–	–	–	–	–	–

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches dans les transports en commun

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité connexe

a. Total négatif en raison des crédits d'impôt pour les médias

Ministère – titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts de tiers ($)				
			Coûts d'agence ($)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Éducation							
Maternelle et jardin d'enfants à temps plein	2	13	15 443	9 686	30 422	–	–
Maternelle et jardin d'enfants à temps plein[1]	–	–	–	–	–	–	–
Énergie							
Plan énergétique à long terme[1]	–	–	–	–	–	–	–
Environnement							
Programme de protection de l'eau potable de l'Ontario	1	1	–	–	–	–	–
Finances							
Crédit d'impôt pour les activités des enfants[1]	–	–	–	–	–	–	–
Budget de l'Ontario[1]	–	–	6 525	13 775	–	–	3 115
Obligations d'épargne de l'Ontario[7]	3	32	403 260	491 638	92 414	–	10 465
Services gouvernementaux							
Renouvellement de la vignette d'immatriculation	2	3	4 720	14 137	9 046	–	–
Grève des postes	1	2	–	–	–	–	771
ServiceOntario[1]	–	–	–	–	–	–	–
Sensibilisation à la marque ServiceOntario	3	32	165 012	493 875	46 287	–	3 708
Guichets ServiceOntario	3	7	–	–	–	–	60
Guichets ServiceOntario[2]	1	4	–	–	–	–	–
Santé et Soins de longue durée							
Élargissement du Programme ontarien de dépistage du cancer du sein	3	24	–	77 863	–	–	18
Programmes de lutte contre le diabète	4	28	–	2 300	–	–	4 000
Options de soins de santé	1	11	2 756	–	–	–	3 252
Options de soins de santé[5]	–	–	–	–	–	–	–
Options de soins de santé[1]	–	–	–	–	–	–	–
Beaux sourires Ontario	1	2	5 270	197 874	–	–	–
Vaccin antirotavirus[4]	2	4	4 250	8 590	9 625	–	567
MedsCheck pour le diabète[1]	–	–	–	–	–	–	–
Séance d'information publique	1	1	350	1 010	1 000	–	50
Grippe saisonnière	4	25	43 478	83 295	121 260	–	1 961
Grippe saisonnière[1]	–	–	–	–	–	–	–
Signes avant-coureurs des ACV[7]	2	2	7 235	25 241	–	–	3 417
Réseau Trillium pour le don de vie	4	18	79 231	312 430	82 628	–	3 102
Promotion de la santé et Sport							
Programmes de lutte contre le diabète[1]	–	–	–	–	–	–	–
Championnats du monde de baseball junior[1]	–	–	–	–	–	–	–

1. campagne déclarée en 2011 et dépenses supplémentaires en 2012
2. campagne déclarée en 2012 et dépenses supplémentaires en 2013
4. violation – la campagne a été examinée mais n'a pas satisfait aux normes établies, puis a été soumise de nouveau et approuvée
5. campagne déclarée en 2011 et dépenses supplémentaires en 2012 – approbation retirée
7. des changements apportés au site Web après l'approbation enfreignaient la Loi; le Ministère a ensuite corrigé la situation

Coûts médias ($)				Valeur de la publicité† ($)	Coût total de la campagne ($)
Télévision	Radio	Imprimé	Publicité extérieure*		
953 954	–	–	–	–	1 009 505
-17 728	–	940	–	–	-16 788[a]
488 492	1 218 136	–	–	–	1 706 628
–	–	–	–	100	100
–	-2 077	264 334	–	–	262 257
–	–	–	–	–	23 415
791 971	157 326	671 932	–	–	2 619 006
–	9 865	8 742	6 037	–	52 547
–	–	93 932	–	–	94 703
–	–	17	–	–	17
1 569 587	–	361 306	–	–	2 639 775
–	–	5 416	–	–	5 476
–	–	–	–	–	–
–	–	764 796	–	–	842 677
–	–	860 062	–	3 250	869 612
–	112 022	–	–	–	118 030
1 583 001	–	–	–	–	1 583 001
–	–	–	186 614	–	186 614
–	–	196 912	–	–	400 056
–	375 880	–	–	–	398 912
–	-2 379	–	–	–	-2 379[a]
–	–	7 511	–	–	9 921
1 351 051	–	–	271 873	–	1 872 918
–	5 622	–	–	–	5 622
–	–	–	–	–	35 893
1 244 106	–	20 769	1 677 192	–	3 419 458
–	–	141 082	–	–	141 082
–	–	–	–	2 400	2 400

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches dans les transports en commun

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité connexe

a. Total négatif en raison des crédits d'impôt pour les médias

Ministère – titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts de tiers ($)				
			Coûts d'agence ($)	Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Travail							
Sécurité au travail Ontario	1	1	–	–	–	–	–
Normes d'emploi[1]	–	–	–	–	–	–	–
Richesses naturelles							
Appel de candidatures pour le Conseil consultatif	2	2	–	–	–	–	–
Attention : ours	1	16	–	5 154	–	–	4 080
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu[1]	–	–	–	–	–	–	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu[2]	1	14	–	–	–	–	–
Concours d'illustration du permis de jeune pêcheur	1	1	–	200	–	–	–
Parcs Ontario	8	8	–	–	–	–	–
Parcs Ontario[1]	–	–	–	375	–	–	–
Parcs Ontario[2]	2	3	–	–	–	–	–
Renouvellement de la Carte Plein air	1	1	–	169	–	–	–
Avis aux propriétaires riverains	2	2	–	–	–	–	–
Espèces en péril	1	1	–	–	–	–	–
Gestion de la faune	2	2	–	375	–	–	–
Prévention des incendies de forêt[3]	–	12	–	–	–	–	–
Développement du Nord, Mines et Forêts							
Crédit pour les coûts d'énergie dans le Nord de l'Ontario[1]	–	–	–	–	–	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario[1]	–	–	–	–	–	–	–
Revenu							
Crédits d'impôt[1]	–	–	101 479	91 283	48 254	300 560	18 634
Tourisme et Culture							
Parc historique de Fort William	11	20	–	–	–	–	–
Parc historique de Fort William[3]	–	16	–	–	–	–	–
Parcs historiques de la Huronie	17	31	–	2 615	–	–	745
Parcs historiques de la Huronie[3]	–	7	–	7 920	–	–	–
Formation et Collèges et Universités							
Emploi Ontario	2	2	–	–	–	–	–
Sensibilisation et éducation du public à propos des études post-secondaires[1]	–	–	–	–	–	–	–
Étudier en Ontario[2]	1	1	–	–	–	–	–
Transport							
Campagne Bonne conduite	1	1	–	–	–	–	–
Plaque d'immatriculation des anciens combattants	1	3	8 000	770	6 729	–	–
Total	**121**	**565**	**1 778 408**	**2 220 285**	**714 869**	**300 560**	**64 780**

1. campagne déclarée en 2011 et dépenses supplémentaires en 2012
2. campagne déclarée en 2012 et dépenses supplémentaires en 2013
3. contravention – la campagne n'a pas été soumise à un examen mais a été déclarée par le Ministère

Coûts médias ($)				Valeur de la publicité† ($)	Coût total de la campagne ($)
Télévision	Radio	Imprimé	Publicité extérieure*		
–	–	–	–	1 195	1 195
–	–	-7 260	–	–	-7 260[a]
–	–	1 359	–	–	1 359
15 580	–	84 538	6 921	–	116 273
–	–	4 515	–	–	4 515
–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	8 350	8 550
–	–	29 758	–	628	30 386
–	–	40 600	–	–	40 975
–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	14 560	14 729
–	–	1 506	–	–	1 506
–	–	1 108	–	–	1 108
–	–	–	–	12 860	13 235
–	78 024	–	–	–	78 024
–	102 113	–	–	–	102 113
–	–	–	–	6 024	6 024
1 144 300	–	704 151	–	–	2 408 661
–	8 722	32 739	64 113	–	105 574
–	20 330	67 870	–	–	88 200
35 342	29 918	42 569	–	–	111 189
–	–	1 469	20 650	–	30 039
–	–	–	–	50 000	50 000
-8	–	-10 374	–	–	-10 382[a]
–	–	15 228	–	1 200	16 428
–	–	5 000	–	–	5 000
535 933	–	10 465	–	–	561 897
13 146 014	**2 947 272**	**10 379 658**	**3 107 489**	**106 815**	**34 766 150**

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches dans les transports en commun

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité connexe

a. Total négatif en raison des crédits d'impôt pour les médias

Chapitre 6

Comité permanent des comptes publics

Nomination et composition du Comité

Les membres du Comité permanent des comptes publics (le Comité) sont nommés par motion de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est habituellement établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

Après l'élection d'un gouvernement libéral minoritaire en octobre 2011, une entente concernant la composition du Comité a été conclue en février 2012. Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les membres suivants ont été nommés au Comité permanent des comptes publics le 23 février 2012 :

Norm Miller, président, Parti progressiste-conservateur
Toby Barrett, vice-président, Parti progressiste-conservateur
France Gélinas, Nouveau parti démocratique
Phil McNeely, Parti libéral
Reza Moridi, Parti libéral
Jerry Ouellette, Parti progressiste-conservateur
Liz Sandals, Parti libéral
Jagmeet Singh, Nouveau parti démocratique
David Zimmer, Parti libéral

Le 10 septembre 2012, le Comité a été dissous conformément à la motion du 23 février. Au moment de la préparation du présent rapport, une motion nommant les membres du Comité pour la session de l'automne 2012 n'avait pas encore été adoptée. L'Assemblée législative a été prorogée le 15 octobre 2012.

Rôle du Comité

Le Comité est habilité à examiner les rapports du vérificateur général et fait part à l'Assemblée législative de ses observations, ses opinions et ses recommandations à l'égard des rapports du vérificateur général et des Comptes publics, qui sont réputés avoir été renvoyés en permanence au Comité dès leur dépôt. Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis fait rapport à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficience des activités du gouvernement et du secteur parapublic ainsi que sur l'efficacité des programmes dans la réalisation de leurs objectifs. Le Comité tient normalement un certain nombre d'audiences pendant l'année pour traiter de questions soulevées dans notre rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis présente ses

observations et recommandations à l'Assemblée législative. En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander au vérificateur général d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

RÔLE CONSULTATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AUPRÈS DU COMITÉ

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général et des cadres supérieurs assistent aux réunions du Comité pour l'aider à faire des examens et à tenir des audiences concernant le rapport annuel du vérificateur général, les Comptes publics de l'Ontario et tout autre rapport spécial produit par notre Bureau.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec l'approbation de la Chambre, à tout autre moment de son choix. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats, c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative.

Le Comité choisit les dossiers qui l'intéressent dans le rapport annuel ou les rapports spéciaux du vérificateur général et tient des audiences à leur sujet. Il met généralement l'accent sur le chapitre du rapport annuel consacré aux vérifications de l'optimisation des ressources. Par exemple, chacun des trois partis politiques choisit habituellement trois vérifications ou autres sections du rapport annuel, qui sont soumises à l'examen du Comité.

À chaque audience, le vérificateur général et la recherchiste du Comité lui communiquent les informations pertinentes sur la section applicable du rapport ainsi que les réponses aux constatations et recommandations du vérificateur général formulées par le ministère ou l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de la vérification. Normalement, le Comité demande à des cadres supérieurs des entités vérifiées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses membres. Comme le rapport annuel du vérificateur général traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, on demande rarement aux ministres d'assister aux réunions. Une fois les audiences terminées, le Comité fait part de ses observations et recommandations à l'Assemblée législative.

Le greffier du Comité demande aussi aux entités vérifiées non convoquées à des audiences d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite aux préoccupations soulevées et aux recommandations formulées dans les rapports du vérificateur général.

RÉUNIONS TENUES

Le Comité s'est réuni 20 fois entre février et septembre 2012. Presque toutes les réunions ont porté sur le rapport spécial publié par le Bureau en mars 2012, *Services d'ambulance aériens Ornge et services connexes* et, au cours de quelques séances, des témoins ont comparu et ont été interrogés. Les autres réunions étaient soit de nature administrative ou liées à une motion déposée par un membre du Comité demandant à notre Bureau d'examiner des contrats de l'Office de l'électricité de l'Ontario. À sa dernière réunion du 5 septembre 2012, le Comité a adopté une motion demandant que notre Bureau examine le contrat conclu entre l'Office de l'électricité de l'Ontario et la Greenfield South Power Corporation/Eastern Power Limited, afin de déterminer les coûts pour les contribuables découlant de l'annulation du projet

de centrale au gaz à Mississauga. Nous prévoyons publier un rapport spécial sur les résultats de cet examen en 2013.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le Comité rédige des rapports et des lettres sur son travail qui sont déposés à l'Assemblée législative. Ces rapports et lettres résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations. Une fois déposés, tous les rapports et lettres sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à **www.ontla.on.ca**.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic de communiquer les réponses au greffier du Comité dans les délais stipulés. Notre Bureau examine ces recommandations et réponses et en tient compte dans toute section ou vérification de suivi subséquente du secteur opérationnel visé.

Depuis sa nomination en février 2012, le Comité s'est concentré presque exclusivement sur les questions liées à notre rapport spécial, *Services d'ambulance aériens Ornge et services connexes*. Les audiences se poursuivaient à la dissolution du Comité en septembre 2012. Le Comité n'avait publié aucun rapport à cette date. Cependant, entre février et septembre 2012, le Comité a présenté deux demandes à l'Assemblée législative pour que le président de l'Assemblée ordonne la comparution de M. Chris Mazza aux audiences sur notre rapport spécial concernant Ornge.

CONSEIL CANADIEN DES COMITÉS DES COMPTES PUBLICS

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour discuter de questions d'intérêt commun.

La 33e conférence annuelle du CCCCP a été organisée par le Nunavut et a eu lieu à Iqaluit du 19 au 21 août 2012.

Chapitre 7

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative et les citoyens et citoyennes de l'Ontario en menant des vérifications et examens des finances et de l'optimisation des ressources et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions responsables de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources, au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* confère aussi au vérificateur général la responsabilité d'examiner certains types de publicité gouvernementale proposée et de déterminer s'ils doivent être approuvés ou non (voir le Chapitre 5 pour plus de détails sur la fonction d'examen de la publicité qu'assume le Bureau). Les deux lois sont accessibles à **www.e-laws.gov.on.ca**.

Lors d'une année électorale, le vérificateur général est également tenu d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et de déterminer le caractère raisonnable des prévisions que contient celui-ci concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices. Le plus récent rapport préélectoral publié par le gouvernement date du 26 avril 2011, et les résultats de notre examen ont été rendus publics le 28 juin 2011.

Vue d'ensemble

VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES DANS LE RAPPORT ANNUEL

Environ les deux tiers du travail du Bureau se rapportent aux vérifications de l'optimisation des ressources, qui permettent de déterminer l'efficacité avec laquelle l'entité visée gère et administre ses programmes ou activités. Bien que les vérificateurs se concentrent normalement sur les chiffres, dans le cas des vérifications de l'optimisation des ressources, ils se penchent sur les activités sous-jacentes afin d'évaluer le niveau des services offerts au public et la rentabilité relative de ces services. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des vérifications de l'optimisation des ressources :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés relevant de la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (par exemple, les hôpitaux, les universités, les collèges communautaires, les conseils scolaires, les foyers de soins de longue durée, les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes qui fournissent des services de santé mentale).

La *Loi sur le vérificateur général* (la Loi) prévoit les critères à prendre en compte dans ces vérifications :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'efficience.
- Des procédures satisfaisantes doivent être instaurées pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte.

La Loi stipule que le vérificateur général doit signaler les cas où les trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés. Par ailleurs, des critères se rapportant directement aux activités du ministère, du programme ou de l'organisme visé par la vérification sont également élaborés pour chacune des vérifications de l'optimisation des ressources.

La Loi oblige également le vérificateur général à signaler les cas où on peut observer ce qui suit :

- les comptes n'ont pas été tenus correctement ou les deniers publics n'ont pas été pleinement comptabilisés.
- des registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
  - sauvegarder et contrôler les biens publics;
  - vérifier efficacement l'évaluation, la collecte et la répartition adéquate des recettes
  - assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées.
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

En théorie, l'évaluation des mesures prises par l'entité vérifiée pour atténuer ces risques s'assimile davantage à une vérification « de conformité », mais elle est généralement intégrée aux vérifications de l'optimisation des ressources et aux vérifications « d'attestation » (abordées dans une autre section). En général, nos vérifications de l'optimisation des ressources englobent aussi les activités de conformité suivantes :

- déterminer les principales dispositions législatives et autorisations qui régissent l'entité vérifiée ou les activités et programmes que sa direction est chargée d'administrer;
- effectuer les sondages et procédures jugés nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que la direction s'est conformée aux principales exigences de ces lois et autorisations.

Les activités et programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Nous pourrions donc dire que nos vérifications de l'optimisation des ressources mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et exécute les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est plutôt à l'Assemblée législative qu'il incombe de surveiller et de remettre en question continuellement les politiques gouvernementales et d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos vérifications de l'optimisation des ressources et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits ci-après.

Choix des programmes et activités à vérifier

Le Bureau vérifie les principaux programmes et activités des ministères environ tous les cinq à sept ans. Il ne vérifie pas aussi souvent les organismes du secteur parapublic et les sociétés relevant de la Couronne en raison de leur grand nombre et de la diversité de leurs activités. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre de vérifier ces entités, nos vérifications ont porté sur un vaste éventail de sujets dans plusieurs secteurs,

dont la santé (hôpitaux, établissements de soins de longue durée et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges) et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés relevant de la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à vérifier chaque année prend en compte le risque que l'entité vérifiée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources prévus par la loi. Pour nous aider à choisir des dossiers présentant un risque plus élevé, nous examinons notamment les facteurs suivants :

- les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes;
- le total des recettes ou des dépenses en cause;
- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité vérifiée;
- les changements importants récemment apportés aux activités de l'entité vérifiée;
- l'importance des problèmes susceptibles d'être décelés par la vérification.

Nous cherchons aussi à déterminer si les avantages de la vérification en justifient les coûts.

Un autre facteur pris en compte dans le processus de sélection est le travail effectué ou prévu par les vérificateurs internes de l'entité vérifiée. Selon la nature du travail, nous pouvons décider de reporter une vérification ou d'en modifier la portée afin d'éviter le chevauchement des efforts. Dans d'autres cas, nous ne réduisons pas la portée de notre vérification, mais nous nous appuyons sur les travaux de vérification interne et nous en présentons les résultats dans notre rapport.

Établissement des objectifs et critères de vérification et des niveaux d'assurance

Lorsque nous entamons une vérification, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères de vérification appropriés pour les principaux systèmes, politiques et procédures qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. L'élaboration de ces critères nécessite une consultation approfondie de sources telles que : les comités de spécialistes reconnus; les autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; les politiques et procédures du personnel de direction; les critères appliqués avec succès à d'autres vérifications ou examens; les lois, règlements et autres autorisations applicables.

Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères élaborés avec les cadres supérieurs responsables du programme ou de l'activité au stade de la planification de la vérification.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mettre en oeuvre des sondages et procédés pour atteindre notre objectif tout en respectant nos critères de vérification, afin de pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif de vérification et formuler des observations et recommandations. Chaque rapport de vérification contient une section intitulée « Objectif et portée de la vérification », qui expose l'objectif de la vérification et en définit la portée.

Les sondages et procédés utilisés pour recueillir des renseignements ont leurs limites. Nous ne pouvons donc pas offrir un « niveau d'assurance absolue » que notre travail de vérification permet de repérer tous les problèmes importants. D'autres facteurs entrent en jeu. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité vérifiée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait bien afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité vérifiée pourrait réussir à contourner de tels systèmes de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème ne se posera jamais. De plus, bon nombre des éléments de preuve qui nous permettent de tirer une conclusion sont plus persuasifs que concluants, et nous devons faire preuve de jugement professionnel pour une grande partie de notre travail – par exemple, dans l'interprétation de l'information.

Pour toutes ces raisons, nous prévoyons offrir une assurance « de niveau vérification » – qui est le plus haut niveau raisonnable d'assurance que nous pouvons obtenir en utilisant nos procédés de vérification habituels. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et transactions; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; au besoin, obtenons l'aide et les conseils de spécialistes dans des domaines hautement techniques.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions. En application du principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, le Bureau ne demande pas d'accès aux délibérations du Conseil. Il peut toutefois accéder à pratiquement tous les autres renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil ou dans ses décisions, s'il le juge nécessaire, pour s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la Loi.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à une vérification. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement au moyen d'enquêtes et de discussions avec le personnel de direction, d'analyses des renseignements fournis ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons notamment des examens dans les cas suivants : un niveau d'assurance plus élevé serait inutile ou son coût, prohibitif; la *Loi sur le vérificateur général* ne permet pas de vérifier un programme ou une activité donnée; la nature du programme ou de l'activité appelle un examen plutôt qu'une vérification. Au cours de l'année de vérification 2011, nous avons procédé à un examen de la dette restante du secteur de l'électricité, ce qui est venu s'ajouter à nos vérifications de l'optimisation des ressources connexes des initiatives d'énergie renouvelable et de la supervision de la réglementation dans le secteur de l'électricité.

En 2009, nous avons procédé à un examen de la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, qui a été bien accueilli par le Comité permanent des comptes publics, et le Comité a démontré un intérêt soutenu à l'égard des mesures prises en vue de réduire la responsabilité. Cette année, nous avons examiné le processus utilisé pour examiner et approuver les budgets des dépenses annuels de la province et nous avons étudié les pratiques de surveillance de ces budgets dans d'autres administrations.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité vérifiée tout au long de la vérification de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Tôt dans le processus, notre personnel rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant la vérification ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant des résultats préliminaires de la vérification. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec la haute direction de l'entité vérifiée. La direction de l'entité vérifiée répond par écrit à nos recommandations, et ces réponses font l'objet de discussions avant d'être intégrées au rapport provisoire. Le vérificateur général finalise le rapport provisoire (sur lequel sera fondé le Chapitre 3 du Rapport annuel) avec le sous-ministre ou le dirigeant responsable de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention avant la publication du Rapport annuel.

RAPPORTS SPÉCIAUX

Comme l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses vérifications dans un Rapport annuel

qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur général, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel.

Deux articles de la Loi autorisent le vérificateur général à accomplir des missions spéciales. En vertu de l'article 16, le vérificateur général examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, il accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général. Par ailleurs, lorsqu'un ministre souhaite confier une mission, le vérificateur général peut refuser ou retarder le travail s'il estime qu'il entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu de l'article 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public dès son achèvement.

En 2011, une des vérifications que nous avions lancées au moyen de critères de sélection axés sur le risque — Services d'ambulance Ornge et services connexes — a été retardée en raison de problèmes avec l'entité vérifiée concernant la production de la version finale du rapport. Le ministre nous a demandé de déposer le rapport à l'Assemblée législative une fois terminé, ce que nous avons fait en mars 2012.

VÉRIFICATIONS D'ATTESTATION

Les vérifications d'attestation sont des examens des états financiers de l'entité vérifiée. Le vérificateur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité vérifiée d'une façon équitable et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus du Canada). Comme il est mentionné dans la vue d'ensemble des vérifications de l'optimisation des ressources, les vérifications de conformité sont souvent intégrées aux vérifications d'attestation. Nous nous trouvons en fait à évaluer les contrôles visant à gérer les risques associés aux comptes mal tenus; aux fonds publics non comptabilisés; au défaut de tenir des dossiers; à une protection inadéquate des biens publics; aux lacunes dans les procédures de vérification, de perception et de répartition des recettes; aux dépenses non autorisées; et aux fonds non affectés aux fins prévues.

Entités vérifiées

Chaque année, nous vérifions les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. La Loi [paragraphes 9(1), (2) et (3)] stipule que :

- le vérificateur général vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- le vérificateur général vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- Les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui soumettent leurs résultats;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés relevant de la Couronne remettent au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés et une copie du rapport des conclusions et recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandations).

Le Chapitre 2 examine la vérification d'attestation de cette année des états financiers consolidés de la province.

En général, le présent rapport n'examine pas les résultats des vérifications d'attestation des organismes et des sociétés relevant de la Couronnes. Les lois régissant les organismes stipulent habituellement que le vérificateur général doit présenter ses rapports au conseil d'administration et au(x) ministre(s) responsable(s) de l'organisme. Le Bureau présente également une copie du rapport du vérificateur indépendant concernant les états financiers de l'organisme au sous-ministre du ministère visé ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Lorsque la vérification d'attestation d'un organisme indique des points que la direction doit améliorer, le vérificateur prépare une lettre de recommandations provisoire, en discute avec les cadres supérieurs, puis la révise en conséquence. Une fois que la lettre de recommandations a été approuvée et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, le vérificateur prépare un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité de vérification de l'organisme s'il y en a un. Lorsque nous estimons qu'une question est suffisamment importante pour être portée à l'attention de l'Assemblée législative, nous l'incluons dans notre Rapport annuel.

L'Annexe 1, Partie 1 contient la liste des organismes vérifiés en 2011-2012. Des cabinets d'experts-comptables ont été engagés sous contrat par le Bureau pour vérifier certains de ces organismes en son nom. L'Annexe 1, Partie 2 et l'Annexe 2 énoncent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne que les cabinets d'experts-comptables ont vérifiés directement au cours de 2011-2012.

AUTRES STIPULATIONS DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, du projet de loi 18, *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Le projet de loi 18 visait à apporter certaines modifications à la *Loi sur la vérification* des comptes publics afin de renforcer la capacité du Bureau de servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat de vérification de l'optimisation des ressources aux organismes du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques. Le *Rapport annuel 2012* marque la septième année de notre mandat de vérification élargi.

Nomination du vérificateur général

Aux termes de la Loi, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire que le lieutenant-gouverneur en conseil nomme le vérificateur général sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination doit être approuvée par l'Assemblée législative. La Loi stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, aux termes du Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le Chapitre 6). Un processus de sélection concurrentiel a eu lieu pour choisir les deux derniers vérificateurs généraux, et des représentants des trois grands partis politiques ont siégé au comité de sélection. Le Comité a ensuite présenté ses recommandations à l'Assemblée législative.

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

Le vérificateur est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent,

le vérificateur général conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2011-2012 ont été vérifiées par un cabinet de comptables agréés, et les états financiers vérifiés du Bureau ont été soumis à la Commission, avant d'être déposés devant l'Assemblée législative. Les états vérifiés et la discussion des dépenses pour l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports de vérification et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. Il est à noter qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le vérificateur général*, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Le Bureau n'étant pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'inaccessibilité de ses rapports provisoires et documents de travail, y compris toute l'information obtenue auprès de l'entité en cours de vérification, offre une autre garantie de confidentialité.

CODE DE CONDUITE PROFESSIONNELLE

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et pour garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail.

Le Code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités vérifiées. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation, ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Les employés doivent produire, tous les ans, une déclaration relative aux conflits d'intérêts, et ils doivent se soumettre à une vérification de sécurité de la police au moment de leur embauche et à tous les cinq ans par la suite.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille. Ce cadre de travail vise à aligner des entités de vérification apparentées et à favoriser les connaissances spécialisées dans les divers domaines de vérification. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les vérifications au sein du portefeuille qui lui est assigné et dont il assume la responsabilité. Un certain nombre de gestionnaires et d'autres membres du personnel de vérification prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir la Figure 1).

Le vérificateur général, le sous-vérificateur général, les directeurs et les gestionnaires des Ressources humaines et de Communications et Examen de la publicité gouvernementale composent le Comité de la haute direction du Bureau.

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2012

Vérificateur général

Jim McCarter

Sous-vérificateur général

Gary Peall

Ressources humaines

Annemarie Wiebe, Gestionnaire
Shayna Whiteford

Assurance de la qualité et Projets spéciaux

Paul Amodeo, Gestionnaire
Kristin Snowden, Gestionnaire
Shariq Saeed

Normes et recherche

Rebecca Yosipovich, Gestionnaire

Opérations

Administration
Maureen Bissonnette
Sohani Myers
Shanta Persaud
Christine Wu

Communications et Examen de la publicité gouvernementale
Christine Pedias, Gestionnaire
Mariana Green
Shirley McGibbon
Tiina Randoja

Technologie de l'information
Shams Ali
Peter Lee

Portefeuilles et personnel de la vérification des états financiers*

Organismes de la Couronne (1), Finances

John McDowell, Directeur
Walter Allan, Gestionnaire
Tom Chatzidimos
Kandy Fletcher
Mary Romano
Megan Sim

Organismes de la Couronne (2)

Laura Bell, Directrice
Teresa Carello, Gestionnaire
Izabela Beben
Margaret Chen
Constantino De Sousa
Roger Munroe
Zachary Thomas
Cynthia Tso

Comptes publics

Bill Pelow, Directeur
Allen Fung
Georgegiana Tanudjaja

Portefeuilles et personnel de la vérification de l'optimisation des ressources*

Services sociaux et communautaires et Revenu

Vanna Gotsis, Directrice
Sandy Chan, Gestionnaire
Tino Bove
Inna Guelfand
Michael Okulicz
Zhenya Stekovic
Janet Wan

Éducation et Formation

Gerard Fitzmaurice, Directeur
Emanuel Tsikritsis, Gestionnaire
Tara Beheshti
Johan Boer
Zahra Jaffer
Rumi Janmohamed
Michael Katsevman
Nina Khant
Mythili Pratheeskar
Mark Smith
Ellen Tepelenas
Dora Ulisse

Environnement et Richesses naturelles

Gus Chagani, Directeur
Kim Cho, Gestionnaire
Nick Stavropoulos, Gestionnaire
Bartosz Amerski
Marcia DeSouza
Katrina Exaltacion
Lauren Hanna
Kristy Ho
Li-Lian Koh
Shreya Shah
Alexander Truong
Jing Wang

Santé

Rudolph Chiu, Directeur
Gigi Yip, Gestionnaire
Denise Young, Gestionnaire
Ariane Chan
Anita Cheung
Helen Chow
Lisa Li
Oscar Rodriguez
Alla Volodina

Fournisseurs de soins de santé et de soins de longue durée

Susan Klein, Directrice
Wendy Cumbo, Gestionnaire
Naomi Herberg, Gestionnaire
Kevin Aro
Sally Chang
Dimitar Dimitrov
Jennifer Fung
Ingrid Goh
Veronica Ho
Linde Qiu
Tiffany Yau

Justice et Réglementation

Vince Mazzone, Directeur
Rick MacNeil, Gestionnaire
Fraser Rogers, Gestionnaire
Vivian Sin, Gestionnaire
Rashmeet Gill
Kiran Grewal
Tanmay Gupta
Alfred Kiang
Margaret Lam
Wendy Ng
Alice Nowak
Ruchir Patel
Brian Wanchuk
Robyn Wilson
Michael Yarmolinsky
Celia Yeung

* Les membres du personnel qui occupent un poste de niveau inférieur à celui de gestionnaire passent d'un portefeuille à l'autre afin de répondre aux pressions saisonnières sur la charge de travail en vérification des états financiers.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 40e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) s'est tenue à Iqaluit (Nunavut), du 19 au 21 août 2012. Depuis quelques années, cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Elle regroupe des vérificateurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, et permet à ceux-ci de partager des idées et d'échanger des renseignements.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu en vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines de vérification. Durant l'année de vérification visée par ce rapport, le Bureau a rencontré plusieurs délégations étrangères. Au cours des dernières années, les visiteurs les plus fréquents ont été les délégations de la Chine. Le Bureau a également participé à un échange d'employés avec le vérificateur général de la Tasmanie.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a connu un autre exercice fructueux en 2011-2012. Au total, nous avons effectué 12 vérifications de l'optimisation des ressources, nous avons publié un rapport spécial aux termes de l'article 17 sur les services d'ambulance Ornge et services connexes et nous avons examiné le processus de l'Assemblée législative pour examiner les budgets des dépenses annuels de la province. Cette année, nos vérifications de l'optimisation des ressources dans le secteur parapublic ont porté sur différents aspects touchant des organismes subventionnés par la province, comme les programmes de dépistage du cancer d'Action Cancer Ontario, la mise en oeuvre du plan de transport rapide de Metrolinx, les services fournis par les établissements de santé autonomes, le processus de placement dans les foyers de soins de longue durée, les fournisseurs du service de justice pour les adolescents et la qualité de l'enseignement dans les universités. De plus, nous avons examiné diverses activités du gouvernement revêtant également une importance pour les Ontariens, notamment au chapitre de l'enseignement aux étudiants autochtones, de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète, du programme Air pur Ontario, de la perception des impôts en retard et de la Division du droit criminel du ministère du Procureur général, ainsi que certains aspects des services de la Police provinciale de l'Ontario.

Comme il est mentionné dans la section Vérifications d'attestation, nous sommes chargés de vérifier les états financiers consolidés de la province (discutés plus en détail au Chapitre 2), ainsi que les états financiers de plus de 40 organismes de la Couronne. Là encore, nous avons respecté nos délais clés tout en continuant d'investir dans la formation afin de mettre en oeuvre avec succès des révisions importantes des normes comptables et de certification et de notre méthodologie de vérification des états financiers.

Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, comme il est expliqué en détail au Chapitre 5.

De toute évidence, les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel, ainsi que de nos vérificateurs indépendants, de notre personnel contractuel et de nos experts-conseils.

Responsabilité financière

La discussion qui suit et les états financiers reproduits à la fin du présent chapitre présentent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2011-2012. Cette année, nos états financiers ont été préparés conformément aux normes comptables pour le secteur public. Conformément à ces normes, nous avons présenté, pour la première fois, une ventilation de nos dépenses en fonction des quatre grandes activités relevant de la responsabilité du Bureau : les vérifications de l'optimisation des ressources, vérifications des états financiers, l'examen du rapport préélectoral du gouvernement de 2011 (tel que mentionné précédemment dans le présent chapitre, le vérificateur général doit évaluer le caractère raisonnable du rapport préélectoral du gouvernement en année d'élection, ce qui fut le cas en 2011) et l'examen de la publicité gouvernementale. Cette ventilation est fournie à la note 10 des états financiers et indique que près des deux tiers de nos ressources ont été utilisées pour effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources, l'activité à laquelle le Comité permanent des comptes publics s'intéresse le plus. Environ 30 % de ces ressources ont été consacrées aux vérifications des états financiers annuels de la province et de quelque 40 organismes provinciaux. Le 3 % restant des ressources ont été affectées à d'autres responsabilités prévues par la loi. Ces pourcentages ont changé légèrement depuis 2011, essentiellement parce que nous avons réaffecté des ressources de l'optimisation des ressources pour qu'elles aident à effectuer l'examen du rapport préélectoral au début de l'exercice 2011-2012.

La Figure 2 compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années, tandis que la Figure 3 montre les principaux postes de dépenses. Comme on peut le voir, plus de 72 % des dépenses (74 % en 2010-2011) étaient liées aux salaires et avantages sociaux du personnel, tandis que les

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importantes (2011-2012)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

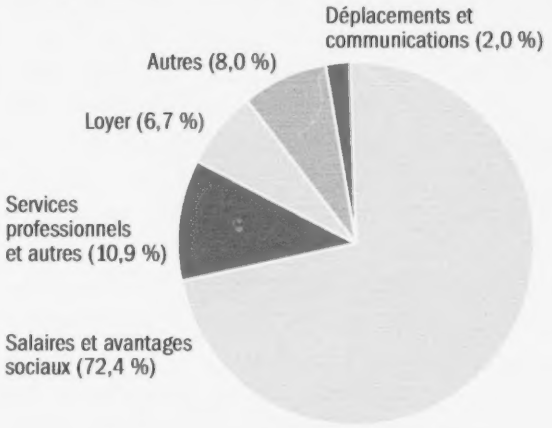


Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Budget approuvé	**15 308**	**16 245**	**16 224**	**16 224**	**16 224**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	9 999	10 279	10 862	11 228	11 039
Services professionnels et autres	1 525	1 776	1 489	1 491	1 667
Loyer	1 048	1 051	1 069	1 036	1 016
Déplacements et communications	397	332	360	337	303
Autres	1 033	1 096	1 073	1 071	1 216
Total	**14 002**	**14 534**	**14 853**	**15 163**	**15 241**
Montant remis à la province*	**1 608**	**1 561**	**1 498**	**1 222**	**997**

* Ces montants sont habituellement un peu plus élevés que l'excédent des produits sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations, les avantages incitatifs reportés relatifs à des baux et les avantages sociaux futurs accumulés).

services professionnels et autres et le loyer constituaient la plus grande partie du reste. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années.

Dans l'ensemble, nos dépenses ont augmenté de seulement 0,5% (2,1 % en 2010-2011) et elles étaient encore une fois nettement inférieures au budget prévu. Notre budget a été gelé au cours des quatre dernières années, pourtant nous avons réussi à nous acquitter de notre mandat tout en remettant des crédits non dépensés totalisant 5,3 millions de dollars. Notre capacité de dépenser moins que le budget prévu est attribuable principalement au fait que le Bureau a de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste dans le marché concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales du secteur privé dépassent celles du secteur public. Par ailleurs, nous avons hésité à compléter notre effectif étant donné la situation financière difficile de la province.

Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes en détail ci-après.

SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX

Nos coûts salariaux ont diminué de 3,2 % cette année, tandis que les coûts liés aux avantages sociaux ont augmenté de 5,2 % par rapport à l'année précédente.

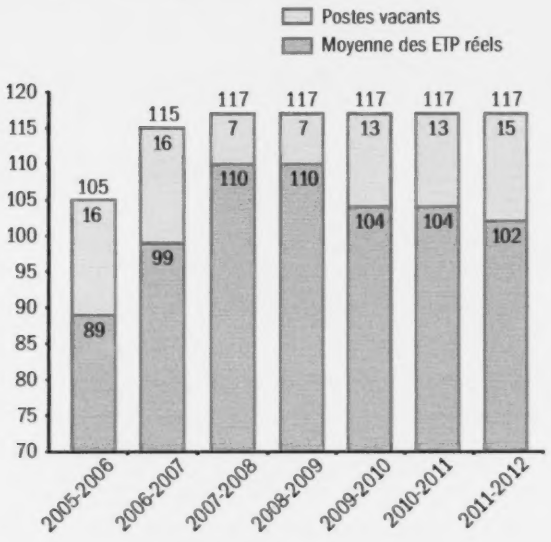
Compte tenu du gel législatif des fourchettes salariales qui a été maintenu cette année, toutes les hausses attribuables aux promotions des stagiaires suite à l'obtention de leurs titres comptables professionnels durant l'année, ainsi qu'aux membres du personnel ayant assumé des responsabilités supplémentaires, ont été plus que compensées par les retards dans le remplacement du personnel parti à la retraite ou pour un autre motif. De plus, les congés parentaux et les indemnités de départ aux personnes ayant pris leur retraite cette année ont réduit nos coûts salariaux, mais ils ont entraîné une augmentation de nos coûts liés aux avantages sociaux et un recours accru à des professionnels contractuels pour combler les postes vacants.

Nous continuons d'employer moins d'étudiants stagiaires parce que bon nombre de nos stagiaires ayant obtenu leur titre professionnel comptable durant l'année sont restés au Bureau. Pour rester concurrentiels, nous devons verser à nos employés récemment qualifiés un salaire beaucoup plus élevé que celui qu'ils touchaient à titre de stagiaires, et la rémunération des comptables qualifiés augmente assez rapidement dans les cinq années qui suivent l'obtention du titre professionnel.

En raison de l'incertitude économique et du besoin constant de limiter les coûts, nous avons continué de faire preuve de prudence en retardant le remplacement des cadres supérieurs retraités et en engageant des employés expérimentés mais subalternes au fur et à mesure des possibilités. L'effectif moyen, qui s'établissait à 104 l'an dernier, est passé à environ 102 cette année. Les départs de membres du personnel se poursuivent en raison de la vigueur relative du marché des experts-comptables malgré les incertitudes économiques. L'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes parce que nos salaires et avantages sociaux sont concurrentiels à ces niveaux. Nos échelles salariales pour les comptables plus expérimentés marquent un retard sur celles des secteurs privé et parapublic. C'est une des raisons pour lesquelles, comme le montre la Figure 4, nous avons encore un certain nombre de postes vacants. Étant donné la complexité croissante de nos vérifications, nous devons faire appel, dans la mesure du possible, à un personnel d'expérience hautement qualifié. Il deviendra de plus en plus difficile de maintenir et d'améliorer notre capacité à effectuer ces vérifications, car beaucoup de nos professionnels expérimentés seront admissibles à la retraite d'ici quelques années.

Aux termes de la Loi, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario. Or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires des secteurs sans but lucratif et privé. Selon les résultats de la plus récente enquête de l'Institut Canadien des Comptables

Figure 4 : Dotation, 2005-2006 à 2011-2012
Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Agréés, publiés en 2011, le salaire moyen des CA dans la fonction publique (111 200 $) était de 14 % plus faible que dans le secteur sans but lucratif (129 900 $) et, surtout, de 26 % plus faible que dans les cabinets comptables (150 400 $), qui sont nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables. Les salaires de nos employés les mieux rémunérés en 2011 sont divulgués à la note 8 des états financiers.

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Ces services englobent les services contractuels de professionnels et de cabinets comptables. Ils constituent le deuxième poste de dépenses en importance et représentent près de 11 % des dépenses totales. Ces coûts étaient plus élevés l'année dernière en raison de l'augmentation des congés parentaux et de la nécessité de combler les postes vacants, ainsi que de l'acquisition de conseils d'experts en TI pour l'infrastructure de TI du Bureau.

Étant donné la complexité grandissante de notre travail et les délais serrés dans lesquels nous devons finaliser la vérification des états financiers des organismes de la Couronne et de la province, nous continuons de faire largement appel à des contractuels pour assumer nos responsabilités en vertu de la loi. Nous croyons d'ailleurs qu'il est plus prudent d'avoir recours à des contractuels pour répondre aux besoins temporaires, notamment dans le cas de congés parentaux, particulièrement en période d'incertitude économique, car cette approche offre une plus grande souplesse et minimise les perturbations au cas où des compressions budgétaires importantes s'avéreraient nécessaires durant l'année. De plus, même durant la période de ralentissement économique, il est resté difficile pour nous d'engager tout l'effectif approuvé étant donné nos salaires peu concurrentiels, particulièrement pour les professionnels qui ont acquis plusieurs années d'expérience après avoir obtenu le titre de compétence. Par ailleurs, après quatre années de gel budgétaire, il n'est pas réaliste de penser que nous avons les moyens de pourvoir les 117 postes approuvés.

Nous continuons de faire face à une hausse des coûts contractuels associés aux cabinets comptables en raison de leurs niveaux de rémunération plus élevés et des heures de travail additionnelles requises pour suivre l'évolution continue des normes comptables et de certification. Nous continuons de sonder le marché pour ces services lorsque les contrats viennent à échéance.

LOYER

Les coûts associés aux locaux ont encore une fois diminué légèrement par rapport à l'année dernière, surtout à cause de la diminution des frais d'exploitation des immeubles, particulièrement pour les services publics. Ces coûts ont régressé en pourcentage des dépenses totales, et continueront de diminuer grâce à la réduction de loyer âprement négociée par le Bureau dans le cadre du renouvellement du bail, laquelle est entrée en vigueur à l'automne 2011.

DÉPLACEMENTS ET COMMUNICATIONS

Les coûts de déplacement et de communication ont diminué de plus de 10 % par rapport au dernier exercice. De manière générale, les vérifications de l'optimisation des ressources que nous avons sélectionnées ont nécessité moins de déplacements que d'habitude. L'année dernière, trois vérifications ont nécessité des déplacements importants : le Programme de gestion forestière, les Services de soutien aux personnes handicapées et les Initiatives pour la réussite des élèves. En général toutefois, nous avons dû engager des frais de déplacement de beaucoup supérieurs depuis l'élargissement de notre mandat pour procéder à la vérification d'un éventail plus large d'organismes parapublics.

AUTRES COÛTS

Les autres coûts, qui comprennent l'amortissement des immobilisations, les fournitures, l'entretien du matériel, la formation et les dépenses législatives, ont augmenté de 13,5 % par rapport à l'année dernière. Cette augmentation est attribuable en grande partie à l'embauche de personnel contractuel et d'experts pour notre examen du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario de 2011*, que nous avons publié en juin 2011. Nous avons également dépensé 70 000 $ de plus pour les fournitures et le matériel, principalement pour de nouvelles licences de soutien de la TI et de logiciels de vérification, dans le cadre de la mise en oeuvre progressive des documents de travail électroniques. Les frais de formation ont augmenté (35 000 $); cette formation visait à aider notre personnel et les entités vérifiées à assurer la transition vers de nouveaux cadres d'information financière. Ces augmentations sont compensées en partie par une diminution des services d'experts-conseils nécessaires pour l'application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, en raison du volume moins élevé d'annonces devant être examinées cette année. Des changements de moindre importance apportés aux frais pour le salaire du vérificateur général, le paiement de transfert à CCAF et l'amortissement du matériel ont été en grande partie compensés.

ÉTATS FINANCIERS

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau du vérificateur général, à qui incombe la responsabilité à l'égard des états financiers du Bureau, a préparé les présents états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables du secteur public canadien.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, les actifs sont protégés de façon adéquate, les crédits ne sont pas dépassés et l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et juste.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables agréés, dont le rapport à la Commission de régie interne, décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

Jim McCarter, FCA
Vérificateur général
17 août 2012

Gary R. Peall, CA
Sous-vérificateur général
17 août 2012

Box 105, 15th Floor
20 Dundas Street West
Toronto, Ontario
M5G 2C2
416 327 2381
fax 416 327 9862

B.P. 105, 15e étage
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862

www.auditor.on.ca

ADAMS & MILES LLP
Chartered Accountants

501-2550 Victoria Park Ave.
Toronto, ON M2J 5A9
Tel 416 502.2201
Fax 416 502.2210

200-195 County Court Blvd.
Brampton, ON L6W 4P7
Tel 905 459.5605
Fax 905 459.2893

INDEPENDENT AUDITORS' REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2012, March 31, 2011, and April 1, 2010 and the statements of operations and accumulated deficit and cash flows for the years ended March 31, 2012 and March 31, 2011, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements
Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian public sector accounting standards, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditors' Responsibility
Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion
In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2012, March 31, 2011, and April 1, 2010, and the results of its operations and its cash flows for the years ended March 31, 2012 and March 31, 2011 in accordance with Canadian public sector accounting standards.

Adams & Miles LLP

Chartered Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
August 17, 2012

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2012

	31 mars 2012	31 mars 2011 (Note 12)	1er avril 2010 (Note 2)
	$	$	$
Actif financier			
Trésorerie et équivalents de trésorerie	290 695	500 170	370 802
Taxes de vente harmonisée recouvrables	122 604	128 927	—
Montant à recevoir du Trésor	237 316	49 194	754 098
Avantage incitatif relatif à un bail à recevoir (note 11)	322 225	—	—
	972 840	678 291	1 124 900
Passif			
Créditeurs et charges à payer (note 2)	1 647 041	1 739 291	2 129 900
Avantage incitatif relatif à un bail reporté (note 11)	308 799	—	—
Obligation au titre des avantages accumulés [note 6(B)]	2 172 000	1 988 000	1 922 000
	4 127 840	3 727 291	4 051 900
Dette financière nette	(3 155 000)	(3 049 000)	(2 927 000)
Actif non financier			
Immobilisations corporelles (note 4)	593 979	501 904	540 543
Déficit accumulé (note 2)	(2 561 021)	(2 547 096)	(2 386 457)

Engagements (note 7)
Incertitude relative à la mesure [note 3(E)]

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario :

Jim McCarter, FCA
Vérificateur général

Gary Peall, CA
Sous-vérificateur général

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des résultats et déficit accumulé
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

	Budget 2012 (Note 13 – non vérifié) $	Résultats réels de 2012 $	Résultats réels de 2011 (Note 12) $
Charges			
Traitements et salaires	9 755 400	8 953 561	9 245 160
Avantages sociaux (notes 2 et 6)	2 041 200	2 085 050	1 982 895
Loyer	1 062 400	1 016 280	1 035 522
Services professionnels et autres	1 714 500	1 666 589	1 490 944
Amortissement des immobilisations	—	324 489	339 316
Déplacements et communications	418 800	303 072	337 301
Formation et perfectionnement	378 600	165 152	130 700
Fournitures et matériel	377 500	208 311	136 574
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	73 000	72 989	61 775
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	222 700	246 575	229 147
Loi sur la publicité gouvernementale	30 000	10 942	65 060
Services statutaires	150 000	187 582	108 434
Total des charges (notes 9 et 10)	16 224 100	15 240 592	15 162 828
Revenus			
Trésor – crédit voté [note 3(B)]	16 224 100	16 224 100	16 224 100
Excédent du crédit par rapport aux charges		983 508	1 061 272
Moins : montant retourné à la province [note 3(B)]		997 433	1 221 911
Insuffisance nette des résultats		(13 925)	(160 639)
Déficit accumulé, après retraitement, au début de l'exercice (note 2)		(2 547 096)	(2 386 457)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(2 561 021)	(2 547 096)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

	2012 $	2011 $
Rentrées (sorties) de fonds nets liées aux activités suivantes :		
Opérations de fonctionnement		
Insuffisance nette des résultats	(13 925)	(160 639)
Amortissement des immobilisations	324 489	339 316
Obligation au titre des avantages accumulés	184 000	66 000
	494 564	244 677
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Diminution (augmentation) du montant à recevoir du Trésor	(188 122)	704 904
Hausse de l'avantage incitatif relatif à un bail à recevoir	(322 225)	—
Diminution (augmentation) des taxes de vente harmonisées recouvrables	6 323	(128 927)
Diminution des créditeurs et des charges à payer	(92 250)	(390 609)
Hausse de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	308 799	—
	(287 475)	185 368
Flux de trésorerie liés aux opérations de fonctionnement	207 089	430 045
Opérations portant sur des immobilisations		
Achat d'immobilisations corporelles	(416 564)	(300 677)
Opérations d'investissement	—	—
Opérations de financement	—	—
Variation nette de la trésorerie au cours de l'exercice	(209 475)	129 368
Trésorerie et équivalents au début de l'exercice	500 170	370 802
Trésorerie et équivalents de trésorerie à la fin de l'exercice	290 695	500 170

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, le vérificateur général procède à des vérifications indépendantes des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Ce faisant, le Bureau du vérificateur général fait la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans les activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le vérificateur général est tenu d'examiner certains types de publicités, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que le vérificateur général fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, en juin 2011, le vérificateur général a examiné le Rapport préélectoral 2011 préparé par le ministère des Finances et a publié un rapport sur ce sujet.

2. Adoption des normes comptables pour le secteur public

À compter de l'exercice 2012, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario (le Bureau) a adopté les normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP). Les présents états financiers sont les premiers pour lesquels le Bureau a appliqué ces normes.

L'adoption de ces normes comptables a entraîné une modification des montants présentés antérieurement. Par le passé, le Bureau ne comptabilisait pas une obligation au titre des avantages sociaux futurs pour les absences rémunérées aux termes de l'option de congés compensatoires pour les cadres (OCCC). En ce qui a trait aux avantages sociaux postérieurs à l'emploi et aux absences rémunérées, les NCCSP exigent la prise en compte d'un passif et d'une charge dans l'exercice au cours duquel les employés fournissent des services au Bureau en échange de ces avantages. Un ajustement a donc été apporté pour comptabiliser un passif et une charge tenant compte des crédits d'OCCC accumulés inutilisés; l'ajustement a été appliqué de manière rétroactive au moment du retraitement des périodes antérieures.

L'augmentation en découlant des comptes créditeurs et des charges à payer se chiffrait à 209 000 $ au 1er avril 2010. Les charges au titre des avantages des employés ont diminué de 5 000 $ pour l'exercice 2010-2011, et les comptes créditeurs et les charges à payer comptabilisés au 31 mars 2011 avaient baissé à 204 000 $. L'incidence de la conversion aux nouvelles normes comptables sur le déficit accumulé au 31 mars 2011 et le déficit accumulé comparatif est présentée ci-dessous.

	2011 $	2010 $
Déficit accumulé présenté initialement, au début de l'exercice	(2 343 096)	(2 177 457)
Hausse du déficit accumulé par rapport à la comptabilisation des crédits au titre de l'OCCC non utilisés	(204 000)	(209 000)
Déficit accumulé, après retraitement, au début de l'exercice	(2 547 096)	(2 386 457)

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

3. Principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada établis par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit voté est préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, incluant la capitalisation et l'amortissement des immobilisations, le report et l'amortissement des avantages incitatifs reliés à des baux et la comptabilisation des coûts liés aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

(C) IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations corporelles est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens, comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

L'actif financier et le passif financier du Bureau sont comptabilisés comme suit :

- Comme la valeur de la trésorerie et des équivalents de trésorerie n'est pas susceptible de changer de façon significative, la valeur de report correspond approximativement à la juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est comptabilisé au coût.
- Les comptes créditeurs et les charges à payer sont comptabilités au coût.
- L'obligation au titre des avantages accumulés est comptabilisée au coût en fonction des avantages acquis par les employés au 31 mars 2012. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces avantages seront effectivement versés n'a pas été faite, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

3. Principales conventions comptables (suite)

(E) INCERTITUDE RELATIVE À LA MESURE

La préparation des états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public exige que la direction fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les éléments nécessitant des estimations détaillées sont, notamment, la vie utile des immobilisations et l'obligation au titre des avantages accumulés.

Les estimations sont fondées sur la meilleure information disponible au moment de la préparation des états financiers et sont revues annuellement pour tenir compte de la nouvelle information accessible. Il existe une incertitude relative à la mesure en ce qui concerne les présents états financiers. Les résultats réels peuvent différer de ces estimations.

4. Immobilisations corporelles

	Matériel informatique	Logiciels	Mobilier et installations	Améliorations locatives	Total
	$	$	$	$	$
Coût					
Solde d'ouverture au 1er avril 2011	597 134	340 833	378 491	235 868	1 552 325
Ajouts	243 826	49 072	9 711	113 955	416 564
Cessions	(153 590)	(36 919)	(176 288)	—	(366 797)
Solde de clôture au 31 mars 2012	687 370	352 985	211 914	349 823	1 602 092
Amortissement cumulé					
Solde d'ouverture au 1er avril 2011	397 966	147 169	294 185	211 101	1 050 421
Amortissements	159 472	100 245	34 307	30 465	324 489
Cessions	(153 590)	(36 919)	(176 288)	—	(366 797)
Solde de clôture au 31 mars 2012	403 848	210 495	152 204	241 566	1 008 113
Valeur comptable nette au 31 mars 2012	283 522	142 490	59 710	108 257	593 979

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

4. Immobilisations corporelles (suite)

	Matériel informatique	Logiciels	Mobilier et installations	Améliorations locatives	Total
	$	$	$	$	$
Coût					
Solde d'ouverture au 1er avril 2010	585 915	230 634	364 666	235 868	1 417 083
Ajouts	106 293	180 559	13 825	—	300 677
Cessions	(95 074)	(70 361)	—	—	(165 435)
Solde de clôture au 31 mars 2011	597 134	340 832	378 491	235 868	1 552 325
Amortissement cumulé					
Solde d'ouverture au 1er avril 2010	337 310	140 165	237 499	161 566	876 540
Amortissements	155 730	77 365	56 686	49 535	339 316
Cessions	(95 074)	(70 361)	—	—	(165 435)
Solde de clôture au 31 mars 2011	397 966	147 169	294 185	211 101	1 050 421
Valeur comptable nette au 31 mars 2011	199 168	193 663	84 306	24 767	501 904

5. Créditeurs et charges à payer

	31 mars 2012	31 mars 2011 (après retraitement – note 2)	1er avril 2010 (après retraitement – note 2)
	$	$	$
Comptes créditeurs	254 757	308 990	351 607
Salaires et avantages sociaux à payer	409 284	369 301	773 293
Indemnités de départ, congés annuels et crédits d'OCCC accumulés	983 000	1 061 000	1 005 000
	1 647 041	1 739 291	2 129 900

Les comptes créditeurs se rapportent essentiellement à des opérations commerciales normales avec des fournisseurs tiers et sont soumis aux conditions commerciales standard. Les congés annuels, les salaires et les avantages sociaux accumulés sont comptabilisés en fonction des arrangements d'emploi et des droits prévus par la loi.

6. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit :

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

6. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour les employés de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Comme le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou obligations du Bureau. Les 719 119 $ que le Bureau a dû payer en 2012 (comparativement à 732 873 $ en 2011) sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Bien que les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi, aux absences rémunérées et aux congés accumulés inutilisés des employés soient comptabilisés par la province au moment où ces avantages sont acquis par les employés admissibles, ces coûts sont également comptabilisés dans les présents états financiers. Ces coûts, qui s'élevaient à 274 000 $ en 2012 (par rapport à 225 000 $ en 2011), sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer, comme suit :

	2012 $	2011 (après retraitement – note 2) $
Obligation totale au titre des indemnités de départ, des congés annuels et des crédits d'OCCC	3 155 000	3 049 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et charges à payer	983 000	1 061 000
Obligation au titre des avantages accumulés	2 172 000	1 988 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base permanente par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

7. Engagements

Le Bureau a un contrat de location-exploitation pour louer les locaux qui prend fin le 31octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants :

	$
2012-2013	483 000
2013-2014	488 400
2014-2015	495 900
2015-2016	501 300
2016-2017	508 800
2017-2018 et exercices subséquents	2 412 000

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

8. *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*

Le paragraphe 3(5) de la Loi exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 $. Pour l'année civile 2011, ces renseignements sont les suivants :

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
McCarter, Jim	Vérificateur général	219 397	4 871
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	167 076	250
Bell, Laura	Directrice	114 606	171
Bordne, Walter	Directeur	131 000	196
Chagani, Gus	Directeur	114 606	171
Chiu, Rudolph	Directeur	131 000	196
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	131 000	196
Gotsis, Vanna	Directrice	106 218	160
Klein, Susan	Directrice	131 000	196
Mazzone, Vince	Directeur	131 000	196
McDowell, John	Directeur	131 000	196
Pelow, William	Directeur	107 644	162
Allan, Walter	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Amodeo, Paul	Gestionnaire en vérification	100 542	169
Carello, Teresa	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Chan, Sandy	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Cumbo, Wendy	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Herberg, Naomi	Gestionnaire en vérification	105 986	159
MacNeil, Richard	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Rogers, Fraser	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Stavropoulos, Nick	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Tsikritsis, Emanuel	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Young, Denise	Gestionnaire en vérification	105 986	159
Pedias, Christine	Gestionnaire, Communications et Examen de la publicité gouvernementale	100 658	145
Wiebe, Annemarie	Gestionnaire, Ressources humaines	105 986	159

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

9. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées pour la préparation des estimations soumises à l'approbation de la Commission de régie interne, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Sont également exclus du volume 1, les coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés et l'avantage incitatif relatif à un bail reporté, qui sont comptabilisés dans les présents états financiers. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans ces états financiers se présente comme suit :

	2012 $	2011 (après retraitement – note 2) $
Total des charges, selon le volume 1 des Comptes publics	15 240 093	15 002 189
Achat d'immobilisations	(416 564)	(300 677)
Amortissement des immobilisations	324 489	339 316
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	106 000	122 000
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(13 426)	—
	499	160 639
Total des charges selon les états financiers vérifiés	15 240 592	15 162 828

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

10. Charges par activité

	2012				
	Salaires et avantages sociaux	Autres dépenses de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Vérifications de l'optimisation des ressources et vérifications spéciales	7 417 946	2 233 192	265 415	9 916 553	65,1
Vérifications des états financiers	3 355 738	1 445 314	24 657	4 825 709	31,7
Rapport préélectoral	143 502	46 781	131 756	322 039	2,1
Publicité gouvernementale	121 425	31 595	23 271	176 291	1,1
	11 038 611	3 756 882	445 099	15 240 592	100,0
%	72,4	24,7	2,9	100	

	2011				
	Salaires et avantages sociaux	Autres dépenses de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Vérifications de l'optimisation des ressources et vérifications spéciales	7 837 182	2 076 615	284 827	10 198 624	67,3
Vérifications des états financiers	3 222 451	1 414 654	22 915	4 660 020	30,7
Rapport préélectoral	33 684	6 330	18 382	58 396	0,4
Publicité gouvernementale	134 737	34 534	76 517	245 788	1,6
	11 228 054	3 532 133	402 641	15 162 828	100,0
%	74,0	23,3	2,7	100	

Les charges ont été réparties entre les quatre principales activités du Bureau en fonction principalement des heures imputées à chacune des activités, selon les données saisies par le personnel du Bureau dans le système de comptabilisation du temps, ce qui comprend le temps consacré aux tâches administratives et les frais généraux ne pouvant pas autrement être liés à une activité particulière. Les charges se rapportant à une seule activité, comme les frais de voyage et les services professionnels, sont imputées à cette activité en se basant sur la facturation réelle.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Pour les exercices terminés le 31 mars 2012 et le 31 mars 2011

11. Avantage incitatif reporté relatif à un bail à recevoir

Dans le cadre de contrats de location pour ses locaux, le Bureau a négocié un avantage incitatif relatif à un bail de 322 225 $ devant s'appliquer aux frais de locaux éventuels. Cet avantage incitatif est amorti, selon la méthode de l'amortissement linéaire, sur une période de dix ans commençant le 1er novembre 2011, en tant que réduction de la charge de loyer.

12. Chiffres comparatifs

Certaines données de comparaison ont été classifiées de nouveau pour assurer leur conformité à la présentation de l'exercice en cours.

13. Montants budgétés

La Commission de régie interne a approuvé les montants budgétés, qui sont présentés aux fins d'information seulement et n'ont pas été vérifiés.

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général

Action Cancer Ontario
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Office de foresterie du parc Algonquin
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Régie des alcools de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario (31 décembre)*
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de développement de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Tuteur et curateur public de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur général

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)*

Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*

Commission des parcs du Saint-Laurent

Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

Annexe 2

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur général, mais dont les rapports de vérification, les documents de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé
Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Collection McMichael d'art canadien
Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre)*
Conseil des services funéraires
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Cybersanté Ontario
Écho : pour l'amélioration de la santé des Ontariennes
Fondation de l'Université Brock
Fondation de l'Université d'Ottawa
Fondation de l'Université McMaster
Fondation de l'Université Queen's à Kingston
Fondation de l'Université Trent
Fondation Trillium de l'Ontario
Hydro One Inc. (31 décembre)*

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Institut de recherche agricole de l'Ontario
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Office de l'électricité de l'Ontario (31 décembre)*
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Ontario Power Generation Inc. (31 décembre)*
Owen Sound Transportation Company Limited
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Réseau Trillium pour le don de vie
Science Nord
Société d'évaluation foncière des municipalités
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (31 décembre)*
Société ontarienne d'assurance-dépôts (31 décembre)*
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 3

Arrêtés du Conseil du Trésor

Par application de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements supérieurs aux affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé.

Ces éléments sont présentés dans le tableau qui suit. Bien que les ministères puissent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et par poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires autochtones	19 mai 2011	3 000 000	–
	20 mai 2011	300 000	300 000
	16 juin 2011	5 718 600	5 718 600
	16 juin 2011	286 500	286 500
	15 février 2012	21 801 400	21 797 092
	22 mars 2012	601 000	406 240
		31 707 500	**28 508 432**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	16 juin 2011	11 172 100	–
	14 juillet 2011	4 000 000	–
	15 juillet 2011	800 000	–
	11 août 2011	13 402 800	–
	17 août 2011	500 000	–
	14 décembre 2011	4 000 000	4 000 000
	15 février 2012	3 497 700	–
	13 mars 2012	11 000 000	4 875 024
		48 372 600	**8 875 024**
Procureur général	14 avril 2011	2 700 000	–
	16 juin 2011	20 100 000	–
	22 mars 2012	3 139 400	3 139 400
	22 mars 2012	23 028 600	17 517 124
		48 968 000	**20 656 524**
Bureau du Conseil des ministres	29 juillet 2011	**1 000 000**	–

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services à l'enfance et à la jeunesse	19 mai 2011	8 190 000	7 952 253
	16 juin 2011	1 800 000	–
	14 juillet 2011	1 545 000	–
	11 août 2011	1 360 000	–
	19 août 2011	4 950 800	–
	14 mars 2012	6 746 500	–
		24 592 300	**7 952 253**
Affaires civiques et Immigration	17 mai 2011	687 500	687 500
	11 août 2011	12 000 000	8 937 305
	22 mars 2012	266 600	266 600
	30 mars 2012	2 218 800	2 182 459
		15 172 900	**12 073 864**
Services sociaux et communautaires	22 août 2011	642 100	634 183
	19 mars 2012	4 250 000	1 967 622
		4 892 100	**2 601 805**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	22 mars 2012	74 393 700	71 406 605
	11 avril 2012	3 730 000	2 705 155
		78 123 700	**74 111 760**
Développement économique et Commerce	19 avril 2012	229 800	229 800
	19 avril 2012	29 900 000	17 392 207
		30 129 800	**17 622 007**
Éducation	19 mai 2011	1 710 200	–
	11 août 2011	60 800	–
	8 décembre 2011	51 500	–
	19 mars 2012	1 556 200	–
	19 mars 2012	2 000 000	–
	22 mars 2012	1 600 000	863 214
		6 978 700	**863 214**
Énergie	9 août 2011	3 874 600	3 874 600
	15 août 2012	190 000 000	166 365 451
		193 874 600	**170 240 051**
Environnement	19 mai 2011	700 000	659 962
	14 juillet 2011	15 000 000	5 808 966
	14 juillet 2011	3 675 000	1 419 858
	22 mars 2012	13 965 400	13 787 865
		33 340 400	**21 676 651**
Finances	9 août 2011	3 000 000	–
	29 janvier 2012	3 228 700	1 234 189
	13 février 2012	809 900	–
	22 mars 2012	13 608 100	–
		20 646 700	**1 234 189**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services gouvernementaux	16 juin 2011	1 324 400	670 797
	14 juillet 2011	821 400	821 400
	9 août 2011	238 000	–
	11 août 2011	67 400	–
	15 février 2012	550 000	550 000
	2 mars 2012	1 724 000	288 662
	5 mars 2012	3 325 200	3 325 200
		8 050 400	**5 656 059**
Santé et Soins de longue durée	11 août 2011	2 000 000	–
	31 octobre 2011	3 512 800	3 145 897
	6 février 2012	8 290 500	5 824 478
	15 février 2012	1 791 017 500	1 744 746 316
	19 mars 2012	1 105 600	–
	22 mars 2012	90 744 200	77 509 270
	19 avril 2012	2 000 000	–
		1 898 670 600	**1 831 225 961**
Promotion de la santé et Sport	9 août 2011	5 000 000	–
	9 août 2011	3 000 000	–
	19 mars 2012	29 629 800	20 644 554
		37 629 800	**20 644 554**
Infrastructure	16 juin 2011	36 440 000	–
	17 août 2011	52 000 000	–
	22 mars 2012	20 413 900	–
	19 avril 2012	2 650 000	–
		111 503 900	**–**
Travail	7 février 2012	**752 000**	**287 814**
Affaires municipales et Logement	11 août 2011	1 000 000	1 000 000
	22 août 2011	5 000 000	5 000 000
	22 mars 2012	3 015 000	2 776 101
	19 août 2012	753 000	752 707
		9 768 000	**9 528 808**
Richesses naturelles	11 août 2011	2 000 000	2 000 000
	11 août 2011	175 000 000	138 091 753
	11 août 2011	3 150 000	–
	19 avril 2012	6 106 400	6 097 324
		186 256 400	**146 189 077**
Développement du Nord, Mines et Forêts	14 avril 2011	13 900 000	13 900 000
	14 juillet 2011	4 500 000	585 074
	11 août 2011	21 000 000	12 691 079
	8 décembre 2011	792 000	602 853
	22 mars 2012	450 000	–
		40 642 000	**27 779 006**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Recherche et Innovation	11 août 2011	**45 000 000**	**44 997 983**
Revenu	22 novembre 2011	10 000 000	10 000 000
	29 janvier 2012	10 866 000	9 680 393
	29 janvier 2012	34 894 700	7 168 166
	13 février 2012	2 182 600	–
	15 février 2012	13 682 600	–
		71 625 900	**26 848 559**
Tourisme et Culture	14 juillet 2011	3 500 000	2 192 105
	14 juillet 2011	2 500 000	–
	14 juillet 2011	3 000 000	3 000 000
	14 juillet 2011	4 000 000	–
	11 août 2011	400 000	400 000
	11 août 2011	2 000 000	2 000 000
	11 août 2011	8 000 000	8 000 000
	11 août 2011	2 500 000	2 500 000
	11 août 2011	2 100 000	868 562
	17 août 2011	380 000	380 000
	19 mars 2012	5 164 800	5 164 800
	22 mars 2012	200 000	200 000
	13 avril 2012	8 418 900	7 872 916
		42 163 700	**32 578 383**
Formation et Collèges et Universités	14 juillet 2011	2 000 000	1 935 317
	11 août 2011	1 101 700	1 101 700
	11 août 2011	8 000 000	–
	19 août 2011	6 000 000	6 000 000
	8 décembre 2011	53 000 000	8 789 742
	15 février 2012	26 000 000	–
	15 février 2012	6 000 000	6 000 000
	19 mars 2012	451 000	–
	22 mars 2012	1 984 000	1 155 210
	22 mars 2012	2 500 000	2 500 000
	22 mars 2012	2 600 000	–
	22 mars 2012	500 000	–
		110 136 700	**27 481 969**
Transports	17 août 2011	8 549 000	–
	15 février 2012	1 000 000	–
	19 mars 2012	585 000	–
	22 mars 2012	6 500 000	2 400 477
		16 634 000	**2 400 477**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**3 116 632 700**	**2 542 034 424**